

Diskussionspapier Nr. 181

Kriterien und Vorschläge für einen Subventionsabbau

**Kurzexpertise zur Strukturberichterstattung
an den Bundesminister für Wirtschaft**

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin
Institut für Weltwirtschaft an der Universität (IfW), Kiel

Berlin, März 1999

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin
Phone: +49-30-89789- 0
Fax: +49-30-89789- 200
Internet: <http://www.diw.de>
ISSN 1433-0210

Inhalt

I. Einführung	1
II. Argumente für einen Subventionsabbau	2
III. Struktur und Entwicklung der Subventionen in Deutschland	6
1. Subventionen in der Abgrenzung der Forschungsinstitute	6
2. Regionale und sektorale Selektivität des deutschen Subventionssystems	11
IV. Eine exemplarische Streichliste	17
1. Ansatzpunkte für den Subventionsabbau	17
2. Subventionen für die Landwirtschaft	20
3. Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft	27
4. Subventionen für die Verkehrswirtschaft	31
Fallbeispiel Transrapid	32-37
5. Subventionen für den Wohnungsbau und sonstige Subventionen	38
6. Selbst kurzfristig hohes Einsparpotential	40
Literatur	42

An diesem Bericht haben vom DIW Bernd Bartholmai, Rainer Hopf, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann, vom IfW Henning Klodt mitgewirkt.

I. Einführung

Ein umfassender Subventionsabbau tut not. Diese Erkenntnis ist nicht neu, und immer wieder gab es Versuche, das Ausmaß der Subventionen in Deutschland spürbar zu reduzieren. Nachhaltige Erfolge blieben allerdings aus, denn die hoffnungsvollen Ansätze zum Subventionsabbau verfrachten sich immer wieder in den Widerständen von Interessengruppen, die dazu beitrugen, daß sich das Subventionssystem insgesamt zu einem unübersichtlichen und undurchdringlichen Gestrüpp auswuchs.

Von der Wirtschaftswissenschaft wird erwartet, der Politik Orientierung zu geben, daß sie endlich den richtigen Weg für einen tiefgreifenden Subventionsabbau findet und die Schnitte an der richtigen Stelle ansetzt. Doch guter Rat fällt nicht leicht:

- Eine vollständige Rodung zu empfehlen, wäre nicht adäquat. Eine Marktwirtschaft ohne jegliche Subventionen entspricht nicht einmal dem Idealbild einer Lehrbuch-Ökonomie, die allein auf Allokationseffizienz ausgerichtet ist. In einer Reihe theoretisch wohldefinierter Fälle sind Subventionen durchaus das angemessene Mittel, um Marktversagen zu korrigieren und die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft insgesamt zu verbessern.
- Die Empfehlung, einen selektiven Rückschnitt vorzunehmen und vorrangig die gesamtwirtschaftlich besonders schädlichen Subventionen abzubauen, ist zwar im Prinzip die beste Strategie, läuft allerdings Gefahr, sich bei der Konkretisierung selbst in dem Gestrüpp zu verfangen, zu dessen Auslichtung sie beitragen soll.

Im übrigen wird es der Wirtschaftspolitik kaum versagt werden können, in gewissem Umfang auch dann in Marktprozesse einzugreifen, wenn dadurch die gesamtwirtschaftliche Allokationseffizienz beeinträchtigt wird. Es ist unvermeidbar und auch weitgehend unproblematisch, daß unter den wirtschaftspolitischen Maßnahmen mancher Rosenstock blüht, der aus rein marktwirtschaftlicher Sicht kräftig zurückgeschnitten werden sollte.

Das Kernproblem einer rationalen Strategie zum Subventionsabbau liegt darin, daß sich die wachstums- und beschäftigungshemmenden Wirkungen des Subventionssystems nicht so sehr aus der einzelnen Maßnahme, sondern vor allem aus ihrem Zusammenwirken heraus ergeben. Das Bild vom Gestrüpp ist hier durchaus instruktiv: Auch wenn Einigkeit herrscht, daß es dringend ausgelichtet werden muß, so ist damit noch nicht geklärt, welche Ranke denn nun als erstes gekappt werden soll und welche sogar ganz vom Rückschnitt verschont werden kann. So sind die wirtschaftspolitischen Debatten vor allem geprägt durch einvernehmliche Bekenntnisse zur Notwendigkeit eines Subventionsabbaus im Allgemeinen und vehementen Widerstand gegen konkrete Schnitte im Besonderen.

Vor diesem Hintergrund kann die Hauptaufgabe der Wirtschaftswissenschaft nur darin liegen, die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge der Subventionspolitik aufzuzeigen und die Vorteilhaftigkeit eines umfassenden Subventionsabbaus herauszuarbeiten. Alle darüber hinausgehenden Präzisierungen in Form von Kriterienkatalogen, Leitlinien und Prioritätenlisten können letztlich nicht mehr sein als grobe Orientierungshilfen, denn sie implizieren eine Abwägbarkeit zwischen schädlichen, weniger schädlichen und nützlichen Subventionen, die im konkreten Einzelfall kaum ohne politisches Werturteil formulierbar ist.

In diesem Sinne sind die nachfolgenden Vorschläge zum Subventionsabbau als subjektiv geprägte Beiträge aus der Wirtschaftswissenschaft zu sehen, die in erster Linie darauf abzielen, der wirtschaftspolitischen Debatte neue Impulse zu geben. Sie hätten ihr Ziel erreicht, wenn sie dazu beitragen würden, dem Subventionsabbau insgesamt wieder einen vorderen Platz auf der wirtschaftspolitischen Agenda einzuräumen, auch wenn dabei unseren Vorschlägen nicht im Detail gefolgt werden sollte.

II. Argumente für einen Subventionsabbau

Im wirtschaftspolitischen Raum wird die Notwendigkeit eines Subventionsabbaus in der Regel fiskalisch begründet, d.h. mit dem Zwang leerer öffentlicher Kassen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kommt es darauf jedoch nicht an. Wenn eine bestimmte Subventionsmaßnahme ökonomisch sinnvoll ist, dann sollte ihre Realisierung nicht an der Finanzierung scheitern. Umgekehrt ist ein Abbau wohl-

fahrtsmindernder Subventionen auch dann geraten, wenn der Staatshaushalt keine Finanzierungsprobleme hat.

Staatliche Subventionen können die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, wenn sie zur Korrektur von Marktversagen beitragen, d.h. wenn sie etwa der Finanzierung öffentlicher Güter oder der Internalisierung externer Effekte dienen. Auch die Umverteilung von Einkommen kann ein legitimes Ziel der Subventionspolitik sein. Oftmals lassen sich Verteilungsziele allerdings mit subjektbezogenen Transfers effizienter erreichen als mit Subventionen, die in der Regel objektbezogen sind. Schließlich stellt die zeitlich befristete Abfederung struktureller Anpassungskrisen ein wichtiges Ziel der Subventionspolitik dar. Derart motivierte Anpassungshilfen bergen allerdings stets die Gefahr, zu Dauersubventionen zu werden.

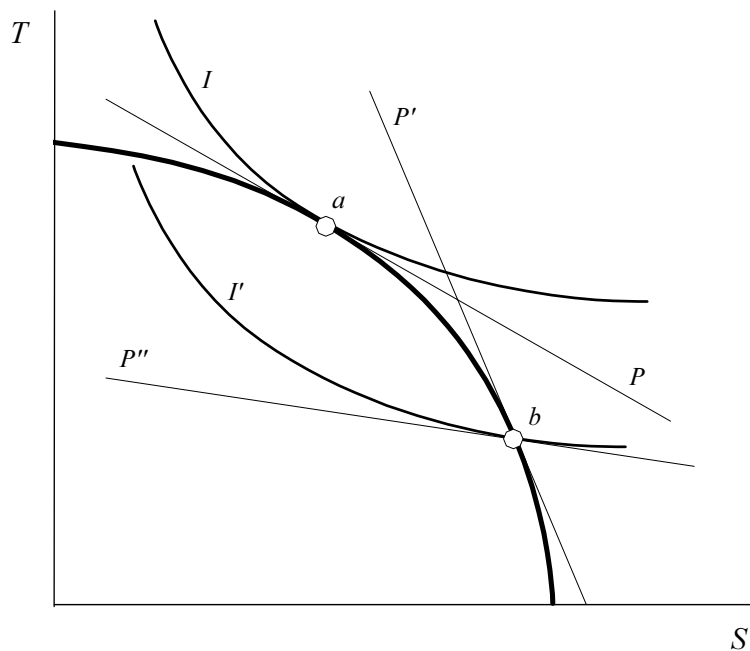
Jegliche Form der staatlichen Subventionsgewährung ist mit unerwünschten Nebenwirkungen verknüpft, die durchaus erhebliche Wohlfahrtsverluste nach sich ziehen können: Erstens fallen sowohl auf Seiten des Staates als Subventionsgeber als auch auf Seiten der Unternehmen als Subventionsnehmer Bürokratiekosten an, die gesamtwirtschaftlich unproduktiv sind. Zweitens werden Unternehmen dazu veranlaßt, in Lobby-Aktivitäten zu investieren, um einen möglichst hohen Anteil aus dem Subventionstopf für sich herausholen zu können. Auch diese Kosten des rent-seeking sind gesamtwirtschaftlich als Wohlfahrtsverluste zu verbuchen. Und drittens schließlich droht die Gefahr, daß bei einem hohen Subventionsvolumen das allgemeine Wirtschaftsklima durch eine Subventionsmentalität geprägt wird, die zu einer Schwächung der marktwirtschaftlichen Leistungsanreize und der Innovationskraft einer Volkswirtschaft führen können.

Das größte Problem der Subventionspolitik liegt jedoch darin, eindeutig zu identifizieren, ob eine bestimmte Fördermaßnahme tatsächlich geeignet ist, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen. Oftmals dienen gerade jene Subventionen, die am lautstärksten im vermeintlichen Interesse des Gemeinwohls eingefordert werden, am unverblümtesten den Partikularinteressen der jeweiligen Empfänger. Im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung sollte die Beweislast, daß eine Subvention dem Gemeinwohl dient, grundsätzlich beim Subventionsnehmer und nicht beim Subventionsgeber liegen. Im Zweifelsfall sollten eher zu wenig als zu viel Subventionen gezahlt werden. Dafür sprechen auch die Ergebnisse empirischer Studien, nach denen ein übermäßiger Einfluß des Staates auf die

Wirtschaft spürbare Beeinträchtigungen von Wachstum und Beschäftigung verursacht (vgl. z.B. Heitger, 1998).

Entscheidend für die Wohlfahrtswirkungen der Subventionspolitik ist allerdings nicht nur das Ausmaß des Subventionsvolumens insgesamt, sondern auch der Grad der Selektivität, d.h. die Diskriminierung zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen. Soweit die sektoral unterschiedliche Subventionsintensität der unterschiedlichen Bedeutung von Marktversagen entspricht, ist eine derartige Diskriminierung durchaus angemessen. Wenn sie jedoch eher das unterschiedliche Durchsetzungsvermögen der verschiedenen Interessengruppen reflektiert, führt die Selektivität zu Allokationsverzerrungen, die zusätzliche Wohlfahrtsverluste verursachen. Zur Erläuterung dient Schaubild 1. Dargestellt ist eine Volkswirtschaft, die sich unterteilen läßt in einen subventionierten Sektor (S) und einen nicht subventionierten Sektor (T), der die zur Finanzierung der Subventionen nötigen Steuern zu tragen hat. In der Referenzsituation ohne Subventionen werde der Produktions- und Konsumpunkt *a* realisiert, in dem die Preisgerade *P* sowohl die Transformationskurve als auch die Indifferenzkurve *I* tangiert. Die Steigung dieser Preisgeraden gibt die relativen Preise sowohl für die Produzenten als auch für die Konsumenten an. Ohne Marktunvollkommenheiten stellt *a* lehrbuchgemäß das gesamtwirtschaftlich optimale Gleichgewicht dar.

Schaubild 1 – Subventionen im Zwei-Sektoren-Modell



Der Staat verfolge nun das Ziel, die S-Produktion zu erhöhen und den gesamtwirtschaftlichen Produktionspunkt nach b zu verlagern. Dafür zahlt er eine Subvention für die Produktion von S-Gütern, die er mit einer Steuer auf T-Güter finanziert. Dementsprechend werden die Erlöse für die S-Produzenten (inclusive Subventionen) erhöht und die Erlöse für die T-Produzenten (nach Abzug der Steuern) vermindert. Für die Produzenten ist dies gleichbedeutend mit einer relativen Verteuerung von S-Gütern und einer relativen Verbilligung von T-Gütern, d.h. die für sie relevante Gerade der relativen Produzentenpreise dreht sich nach P' . Für die Konsumenten dagegen sind S-Güter nach Einführung der Subvention relativ billiger als zuvor und T-Güter relativ teurer, denn die Produzenten werden (abhängig von der Nachfrageelastizität auf den Gütermärkten) einen Teil der Kostenentlastung durch Subventionen als Preissenkung weitergeben und einen Teil der Steuern überwälzen. Die Gerade der relativen Konsumentenpreise dreht sich damit nach P'' , und zwar dergestalt, daß in Punkt b eine Indifferenzkurve die neue Preisgerade tangiert.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Subventionspolitik sind ablesbar an dem unterschiedlichen Wohlfahrtsniveau der Konsumenten in a und b. Da I' unterhalb von I liegt, ist die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt in b niedriger als in a. Die Ursache liegt letztlich darin, daß die Subvention einen Keil treibt zwischen die relativen Produzentenpreise und die relativen Konsumentenpreise und daß deshalb die Produktionsstruktur der Volkswirtschaft nicht mehr den Präferenzen der Konsumenten entspricht. Anders ausgedrückt: Die zusätzliche Produktion von S-Gütern hat volkswirtschaftlich einen geringeren Wert als die entfallene Produktion von T-Gütern.

Falls allerdings als Ausgangspunkt der Analyse ein suboptimaler Punkt auf der Transformationskurve angenommen wird, kann die Subvention zu einer Produktion führen, zu der eine superiore Indifferenzkurve tangential ist. Diese Analyse ist also nur stichhaltig, wenn es keine Argumente gibt, mit denen der neue Punkt auf der Transformationskurve gerechtfertigt werden kann. Falls die Subvention etwa dazu dient, die Produktion öffentlicher Güter zu unterstützen oder die von den Unternehmen verursachten externe Effekte zu internalisieren, kann die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöht werden. Schaubild 1 sollte also nicht in dem Sinne fehlinterpretiert werden, daß jede Form staatlicher Subventionen zwangsläufig mit gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten verbunden sei.

Unter den vereinfachten Annahmen des Schaubildes 1, in dem etwa von den oben erwähnten Bürokratiekosten, den Kosten des rent-seeking oder der Einbindung externer Kosten in die Unternehmenskalküle abstrahiert wird, hängen die Wohlfahrtseffekte der Subventionspolitik sogar ausschließlich vom Ausmaß der sektoralen Diskriminierung ab: Würden sowohl der S-Sektor als auch der T-Sektor in gleichem Ausmaß subventioniert und die dafür nötigen Mittel etwa über eine allgemeine Mehrwertsteuer aufgebracht, blieben die relativen Preise bei P und der Produktionspunkt in a . Die Subventionspolitik hätte somit keinerlei realwirtschaftliche Auswirkungen.

Insgesamt kommt es bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung der Subventionspolitik also sowohl auf den Umfang des Subventionsvolumens als auch auf den Grad der Selektivität an. Dem Aspekt der Selektivität wird in der öffentlichen Diskussion zum Subventionsabbau in aller Regel zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

III. Struktur und Entwicklung der Subventionen in Deutschland

1. Subventionen in der Abgrenzung der Forschungsinstitute

Bis weit in die siebziger Jahre hinein stellten die Subventionsberichte der Bundesregierung die einzige statistische Informationsgrundlage zu den Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland dar. Da in diesen Berichten aufgrund der methodischen Abgrenzung nur ein Teil dessen erfaßt wird, was aus ökonomischer Sicht als Subvention anzusehen ist, wurde im Jahre 1977 vom Institut für Weltwirtschaft eine Studie vorgelegt, die – zunächst für das Stichjahr 1974 – eine umfassende Bestandsaufnahme des Gesamtvolumens der Subventionen vornahm (IfW, 1977). Ziel dieser Arbeit war es, (1) die Lücken in den Subventionsberichten aufzufüllen, (2) die verschiedenen Subventionsarten auf miteinander vergleichbare Subventionsäquivalente umzurechnen, (3) die Subventionen sektoral nach rund 60 empfangenden Wirtschaftszweigen zu untergliedern. Fast gleichzeitig wurde vom DIW eine Vorstudie zur Erfassung, Sektoralisierung und Analyse des Einflusses der Subventionen auf den Handlungsspielraum des Staates vorgelegt (DIW, 1978).

Als ein Ergebnis der Berechnungen stellte sich heraus, daß die Lücken in der offiziellen Subventionsberichterstattung recht erheblich waren. Während der Subventionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1974 ein Gesamtvolumen von 50 Mrd. DM auswies, ermittelte das IfW ein dazu vergleichbares Gesamtvolumen von 80 Mrd. DM. Nach Umrechnung der verschiedenen erfaßten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in einheitliche Subventionsäquivalente errechnete sich ein Volumen von 55,3 Mrd. DM.¹

Im Laufe der achtziger Jahre entwickelte sich die über die Subventionsberichte der Bundesregierung hinausgehende Erfassung und Bewertung der Subventionspolitik mehr und mehr zu einem festen Bestandteil der Strukturberichterstattung, und zwar nicht nur im IfW (Fels, Schmidt, 1981), sondern auch im DIW (1988), im Ifo-Institut (Gerstenberger et al., 1984), im HWWA (Härtel et al., 1988) und im RWI (1987). Dabei bestand weitgehender Konsens unter den Instituten als auch zwischen den Instituten und dem Auftraggeber, daß die offiziellen Subventionsstatistiken dringend ergänzungsbedürftig waren. Problematisch erschien allerdings, daß die verschiedenen Institute zum Teil recht unterschiedliche Meßkonzepte und Ausgangsstatistiken benutzten. Die daraus resultierenden Abweichungen in den Subventionsvolumina erreichten ein Ausmaß, das den Wert der Berechnungen für die wirtschaftspolitische Diskussion stark einschränkte.

Um dieses Problem zu lösen, entwickelten die fünf genannten Institute eine gemeinsame Definition dessen, was im Rahmen der Strukturberichterstattung künftig als Subvention zu verstehen sei. Die Kernelemente dieser gemeinschaftlichen Begriffsabgrenzung lauten wie folgt (zitiert nach Fritzsche et al., 1988):

- “Subventionsgeber ist der Staat. Er wird so definiert wie in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.”
- “Subventionsnehmer sind alle Wirtschaftsbereiche, die nach der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen Teil des Unternehmenssektors sind.”

¹ Bei entsprechender Umrechnung reduziert sich das im Subventionsbericht für 1974 ausgewiesene Subventionsvolumen von 50 Mrd. DM auf 35 Mrd. DM. Ausschlaggebend dafür ist vor allem, daß die Subventionsberichte zinsverbilligte Kredite als Gesamtbetrag ausweisen, während als Subventionsäquivalent nur die Differenz zwischen dem Marktzins und dem verbilligten Zins zu einer marktüblichen Verzinsung gemessen wird.

- Eine Leistung wird als Subvention gewertet, wenn sie “durch eine Eingrenzung auf bestimmte Wirtschaftszweige, bestimmte wirtschaftspolitische Ziele, bestimmte Regionen, bestimmte Produktionsfaktoren, bestimmte Unternehmensgrößenklassen oder Unternehmensformen beschränkt ist.”

Über diese Leistungen hinaus, die als *Subventionskern* bezeichnet werden, umfaßt die Gemeinschaftsdefinition sogenannte *Transfers mit Subventionscharakter*; das sind Leistungen an private Haushalte und an private Organisationen ohne Erwerbszweck, wenn sie starke Einwirkungen auf die Wirtschaftsstruktur vermuten lassen. Sowohl bei den Leistungen des Subventionskerns als auch bei den Transfers mit Subventionscharakter wird um so zweifelsfreier vom Vorliegen einer Subvention ausgegangen, je enger der Empfängerkreis ist und je weniger die Leistungen in andere Bereiche diffundieren.

Im Kern zielt die Gemeinschaftsabgrenzung darauf ab, jene Maßnahmen quantitativ zu erfassen, die geeignet sind, als selektiv wirkende finanzpolitische Vergünstigungen die Allokation innerhalb des Unternehmenssektors Einfluß zu nehmen. Bereits bei Aufstellung der Definition war den beteiligten Autoren allerdings klar, “daß die Umsetzung dieser Überlegungen in Einzelfällen Probleme aufwirft” (Fritzsche et al., 1988, S. 18). Der mühsam erreichte Konsens ging denn auch bald wieder verloren, so daß eine gemeinsame, von allen Instituten getragene Datenbasis für die Subventionen in Deutschland nur für die Jahre 1975 bis 1985 vorliegt.²

² Im Nachhinein wurden allerdings auch diese Daten wieder revidiert, und zwar von jedem Institut unterschiedlich.

Tabelle 1 – Subventionen in Deutschland nach unterschiedlichen Kategorien und Erfassungskonzepten (Mrd. DM)

	1980	1990(a)	1993	1994	1995	1996	1997	1997 in vH des BIP
Steuervergünstigungen für Unternehmen								
nach DIW	28,8	35,9	47,9	49,0	50,7	53,7	·	1,52 (c)
nach IfW	35,1	44,9	45,2	44,7	47,9	48,6	45,5	1,25
Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung nach IfW	·	·	57,9	57,8	61,7	62,6	60,1	1,65
Finanzhilfen des Bundes an Unternehmen (b)								
nach DIW	33,5	46,9	94,7	107,4	93,6	99,1	·	2,80 (c)
nach IfW	·	·	95,4	99,6	73,8	71,7	75,0	2,06
Finanzhilfen des Bundes (b), der Länder und Gemeinden an Unternehmen nach IfW	62,5	82,8	153,0	157,7	131,0	139,0	141,7	3,89
Finanzhilfen insgesamt in erweiterter Abgrenzung nach IfW	·	·	249,1	250,9	222,7	230,1	230,9	6,34
(a) Früheres Bundesgebiet. – (b) Einschließlich Finanzhilfen der EU, des ERP-Sondervermögens, der Bundesanstalt für Arbeit, der Treuhandanstalt sowie des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes; IfW-Zahlen ab 1993 ohne ERP-Sondervermögen. – (c) 1996.								

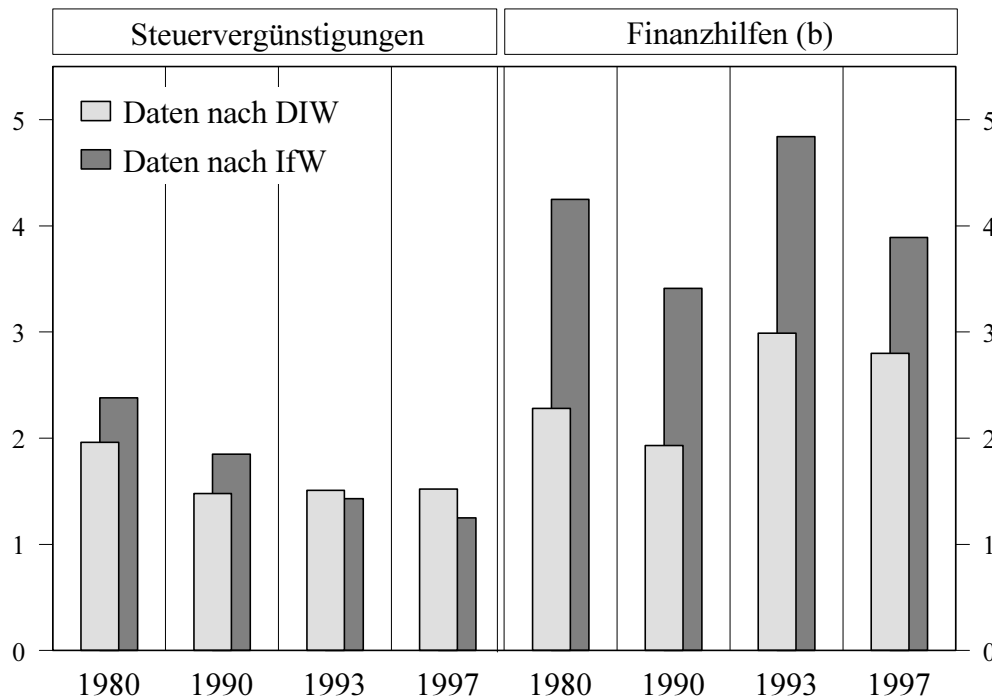
Quelle: Boss, Rosenschon (1998); Stille, Teichmann (1997); Rosenschon (1991).

Eigenständige Subventionsstatistiken werden derzeit nur noch vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung sowie vom Institut für Weltwirtschaft geführt. Sie unterscheiden sich vor allem dadurch, daß das IfW neben den Finanzhilfen des Bundes³ und den Steuervergünstigungen (die von beiden Instituten erfaßt werden) auch noch die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden ermittelt. Darüber hinaus wird vom IfW ein erweiterter Subventionsbegriff verwendet, der auch Defizite innerhalb der Haushalte von Gebietskörperschaften umfaßt, soweit die betreffenden Haushaltstitel mit der Erstellung privater Güter in Zusammenhang stehen. Für die Jahre ab 1993 weist das IfW die Subventionen sowohl in der alten, von den Instituten gemeinsam konzipierten Abgrenzung als auch in der neuen, um die staatsinternen Subventionen erweiterte Abgrenzung aus. Gleichwohl gibt es auch bei den Berechnungen nach der Gemeinschaftsabgrenzung gewisse Unterschiede zwischen den vom IfW und vom DIW ausgewiesenen Zahlenwerten (Tabelle 1).

Trotz der Unterschiede in den Abgrenzungen stimmen die Institute jedoch im wesentlichen überein in der Beurteilung der zeitlichen Entwicklung des Subventionsvolumens (Schaubild 2). In Relation zum Bruttoinlandsprodukt sind die Subventionen in den achtziger Jahren erkennbar zurückgegangen, während für das Jahr 1993 im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung ein deutlicher Schub erkennbar ist, und zwar insbesondere bei den Finanzhilfen. In jüngster Zeit ist es jedoch erneut zu einem Rückgang gekommen, so daß die Subventionen insgesamt wieder einen ähnlich hohen Anteil am Bruttoinlandsprodukt ausmachen wie im Durchschnitt der achtziger Jahre.

³ Hier und im folgenden werden zu den Finanzhilfen des Bundes auch diejenigen der in Tabelle 1 (Fußnote b) genannten Institutionen gerechnet.

Schaubild 2 – Subventionen an Unternehmen in vH des Bruttoinlandsprodukts (a)



(a) 1980 und 1990: alte Bundesländer. 1997: DIW-Angaben für 1996. – (b) DIW: nur Finanzhilfen des Bundes.

Quelle: Boss, Rosenschon (1998); Stille, Teichmann (1997); Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

2. Regionale und sektorale Selektivität des deutschen Subventionssystems

Die Subventionspolitik der neunziger Jahre ist in starkem Maße von den Leistungen für Unternehmen in den neuen Ländern geprägt worden (Tabelle 2). Insbesondere die Finanzhilfen des Bundes nahmen nach 1990 rasch zu, wofür neben der Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe vor allem die Ausgaben der Treuhandanstalt für die Entschuldung, Umstrukturierung und Sanierung von Staatsbetrieben verantwortlich waren. Die Regionalförderung stellt zugleich eine wichtige Ursache für den Anstieg der Länderfinanzhilfen dar, die in Ostdeutschland mittlerweile pro Kopf gerechnet doppelt so hoch sind wie die Finanzhilfen der westdeutschen Länder (vgl. Boss, Rosenschon, 1998, S. 24). Bei den Steuervergünstigungen sind es vor allem die Investitionszulage und die Sonderabschreibungen, die zu einem Anstieg des Subventionsvolumens in Ostdeutschland geführt haben.

Spiegelbildlich dazu läßt sich der Rückgang der Finanzhilfen des Bundes für Ostdeutschland seit 1995 vor allem mit der Auflösung der Treuhandanstalt erklären, während die Steuervergünstigungen für ostdeutsche Unternehmen (trotz Einschränkungen bei der allgemeinen Investitionszulage) weiter zunehmen. Im Jahre 1996 übertrafen die für Ostdeutschland gewährten Steuervergünstigungen sogar den Wert für Westdeutschland. Für die Zukunft ist allerdings auch hier mit gewissen Rückgängen zu rechnen, da insbesondere die Möglichkeiten zur Sonderabschreibung in den neuen Ländern seit 1997 eingeschränkt worden sind.

*Tabelle 2 – Regionale Zuordnung der Subventionen an Unternehmen
(Mrd. DM)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Finanzhilfen des Bundes (a)							
Ostdeutschland	9,5	36,6	52,3	53,5	53,1	38,1	40,6
Westdeutschland	46,9	43,4	44,5	41,2	54,3	55,5	58,5
Finanzhilfen der Länder und Gemeinden (b)							
Ostdeutschland	·	·		39,3	39,5	38,2	·
Westdeutschland	·	·		101,7	99,5	98,2	·
Steuervergünstigungen (a)							
Ostdeutschland	1,0	7,1	13,2	18,7	20,8	24,4	27,1
Westdeutschland	35,9	35,5	29,5	29,2	28,2	26,3	26,6
(a) Nach DIW – (b) Nach IfW.							

Quelle: Boss, Rosenschon (1998); Stille, Teichmann (1997).

Im Vergleich dazu war das Subventionsvolumen in Westdeutschland in den frühen neunziger Jahren zunächst rückläufig. Allerdings ist aufgrund der Strukturreform der Eisenbahnen 1994 ein Niveausprung nach oben zu verzeichnen. Dies betraf vor allem die Finanzhilfen des Bundes; die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden sind unter dem Diktat der leeren Kassen weiterhin leicht rückläufig. Auch bei den westdeutschen Steuervergünstigungen ist ein leicht rückläufiger Trend auszumachen; von 1991 auf 1992 schlug der Abbau der Zonenrand- und der Berlinförderung deutlich zu Buche.

Aus beiden Entwicklungen hat sich in der deutschen Subventionspolitik insgesamt eine deutliche Umschichtung von den Steuervergünstigungen zu den Finanzhilfen

ergeben. Wie sich aus Tabelle 1 errechnen läßt, betrug die westdeutsche Relation dieser beiden Subventionsarten nach Angaben des DIW im Jahre 1990 noch 0,77; trotz eines leichten zwischenzeitlichen Anstiegs hat sich diese Relation auf 0,54 im Jahre 1996 reduziert. Auch auf der Grundlage der Daten des IfW ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Subventionspolitik insgesamt ist dadurch selektiver geworden, denn der Kreis der Begünstigten ist bei Finanzhilfen in der Regel enger gezogen als bei Steuervergünstigungen. Außerdem besteht auf Steuervergünstigungen ein Rechtsanspruch, während Finanzhilfen zumeist in diskretionären Genehmigungsverfahren gewährt werden. Eine erhöhte Selektivität bedeutet, daß der Staat stärker in die marktwirtschaftliche Allokation eingreift.

Wie selektiv subventionspolitische Maßnahmen in die Wirtschaftsstruktur eingreifen, läßt sich auch daran ablesen, inwieweit die einzelnen Maßnahmen auf bestimmte Wirtschaftszweige zugeschnitten und inwieweit sie sektorübergreifend ausgestaltet sind. Nach diesem Kriterium hat die Selektivität vor allem bei den Steuervergünstigungen deutlich zugenommen, während die Finanzhilfen auch in früheren Jahren schon stark selektiv ausgerichtet waren (Tabelle 3). Insgesamt ist die Selektivität des deutschen Subventionssystems also nicht nur durch Umschichtungen von den Steuervergünstigungen zu den Finanzhilfen, sondern auch durch Umschichtungen innerhalb der Steuervergünstigungen verstärkt worden.

Tabelle 3 – Subventionen an Unternehmen nach sektorspezifischen und sektorübergreifenden Maßnahmen (vH)

	1991	1993	1995	1997	1998
Steuervergünstigungen					
– sektorspezifisch	53,7	58,0	60,6	69,3	71,0
– sektorübergreifend	46,3	42,0	39,4	30,7	29,0
Finanzhilfen des Bundes					
– sektorspezifisch	80,7	91,6	89,5	87,9	88,5
– sektorübergreifend	19,3	8,4	10,5	12,1	11,5
Finanzhilfen der Länder					
– sektorspezifisch	83,3	74,8	71,3	74,1	·
– sektorübergreifend	16,7	25,2	28,7	25,9	·

Quelle: Boss, Rosenschon (1998); Klodt, Stehn et al. (1994, S. 187).

Als Folge dieser Selektivität zeigt sich zumindest für Westdeutschland eine ausgeprägte Konzentration der staatlichen Subventionen auf eine Handvoll von Branchen: Die Landwirtschaft, der Kohlenbergbau, der Schiffbau, der Luft- und Raumfahrzeugbau sowie die Eisenbahnen erwirtschaften zusammengekommen rund 2,5 vH der Wertschöpfung des westdeutschen Unternehmenssektors und stellen rund 5 vH aller Arbeitsplätze in Unternehmen, erhalten aber mehr als 50 vH aller Subventionen.⁴ Gemessen an der Wertschöpfung werden vor allem der Kohlenbergbau und die Eisenbahnen vom Subventionssystem begünstigt, während bei den Subventionen pro Arbeitsplatz neben den Eisenbahnen vor allem die Werften ins Gewicht fallen (Tabelle 4).⁵ Darüber hinaus zählt die Wohnungswirtschaft zu den stark begünstigten Bereichen. Da für diesen Bereich aber keine aussagekräftigen Wertschöpfungs- und Beschäftigungsangaben vorliegen, wurde er nicht in Tabelle 4 aufgenommen.

Tabelle 4 – Subventionskennziffern nach ausgewählten Wirtschaftsbereichen in Westdeutschland 1994

	Subventionen in vH der Bruttowertschöpfung	Subventionen je Erwerbstätigen
Land- und Forstwirtschaft	33,0	11.742
Kohlenbergbau, Kokerei	103,5	63.032
Schiffbau	19,5	16.761
Luft- und Raumfahrzeugbau	16,6	12.848
Eisenbahnen	181,4	99.458
Unternehmen insgesamt (ohne Wohnungsvermietung)	2,9	3.178

Quelle: Stille, Teichmann (1997).

⁴ In den neuen Ländern ist die Selektivität des Subventionssystems aufgrund des hohen Gewichts der allgemeinen Investitionsförderung sowie der Regionalförderung weitaus weniger ausgeprägt. Die genannten fünf Wirtschaftsbereiche vereinigen dort knapp 30 vH aller Subventionen auf sich (Angaben für 1996 nach DIW, 1998, S 74/83).

⁵ Mit der Strukturreform der Bundes- und Reichsbahn, die 1994 mit der Gründung der Deutschen Bahn AG eingeleitet wurde, ist es zu erheblichen Verschiebungen in der Subventionierung der Eisenbahnen gekommen. Der Bund hat Zusagen über die Altlasten gemacht (Erstattungen beim Personal und Zinsen für Altschulden). Vgl. hierzu Stille, Teichmann (1997).

Um zu prüfen, ob die Konzentration auf einzelne Wirtschaftszweige im Zeitablauf eher zu- oder abgenommen hat, wurden Selektivitätskennziffern berechnet, die als Quotient aus dem Anteil der fünf am höchsten subventionierten Branchen an allen Subventionen des Unternehmenssektors (ohne Wohnungsvermietung) und dem entsprechenden Anteil an der Bruttowertschöpfung ermittelt wurden. Zur Vermeidung von Verzerrungen am aktuellen Rand durch die Bahnstrukturreform wurden analoge Berechnungen ohne die Eisenbahnen durchgeführt (Tabelle 5). Die Ergebnisse zeigen, daß die Subventionspolitik in Westdeutschland im Laufe der Jahre immer selektiver geworden ist, und zwar sowohl bei Berücksichtigung als auch unter Ausschluß der Eisenbahnsubventionen. Der Anteil der begünstigten Branchen an den Subventionen aller Unternehmen ist im Zeitablauf weitgehend unverändert geblieben oder eher noch gestiegen, während ihr Anteil an der Wertschöpfung des Unternehmenssektors kontinuierlich gesunken ist.

Daraus lassen sich zwei Schlüsse ziehen:

- Erstens hat die Subventionspolitik offenbar nicht zur Kenntnis genommen, daß die von ihr hauptsächlich begünstigten Sektoren in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung nicht einmal mehr halb so groß sind wie zu Beginn der achtziger Jahre. Die Hoffnung, Erhaltungssubventionen für Krisenbranchen würden sich gleichsam von selbst abbauen, wenn diese Branchen schrumpfen, kann sich nicht erfüllen, wenn die Höhe der Subventionen nicht auf den Strukturwandel reagiert.

Tabelle 5 – Selektivitätsindex für das westdeutsche Subventionssystem

	Anteil hochsubventionierter Branchen (a) in vH				Selektivitätsindex (d)	
Jahr	an den Subventionen (b)		an der Wertschöpfung (c)			
	mit Eisenbahnen	ohne Eisenbahnen	mit Eisenbahnen	ohne Eisenbahnen	mit Eisenbahnen	ohne Eisenbahnen
1980	50,2	33,3	5,3	4,1	9,5	8,1
1985	45,7	30,5	4,7	3,7	9,7	8,2
1990	50,1	37,7	3,6	2,9	13,9	13,0
1991	47,6	37,5	3,3	2,7	14,4	13,9
1992	50,6	39,1	3,0	2,5	16,9	15,6
1993	49,5	37,0	2,8	2,2	17,7	16,8
1994	57,7	27,0	2,6	2,1	22,2	12,9
1995	62,5	33,4	2,5	2,0	25,0	16,7
1996	62,3	34,6	2,3	1,9	27,1	18,2

(a) Land- und Forstwirtschaft; Kohlenbergbau, Kokerei; Schiffbau; Luft- und Raumfahrzeugbau; Eisenbahnen. – (b) Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen an Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung). – (c) Bruttowertschöpfung der Unternehmen in jeweiligen Preisen (ohne Wohnungsvermietung). – (d) Quotient aus dem Subventions- und dem Wertschöpfungsanteil.

Quelle: Stille, Teichmann (1997); Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

- Zweitens wirkt die Subventionspolitik offenbar bremsend auf den sektoralen Strukturwandel, denn sie begünstigt vorrangig solche Branchen, die zu den Verlierern im Strukturwandel zählen. Dabei gelingt es nicht, den Schrumpfungsprozeß vollständig zu verhindern, aber die Anpassungsflexibilität der Sektorstruktur wird beeinträchtigt, und die Modernisierung der Volkswirtschaft insgesamt wird behindert.⁶

Insgesamt weisen die in diesem Abschnitt dargestellten Ergebnisse darauf hin, daß die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste infolge der Subventionspolitik im Zeitverlauf eher gestiegen sind. Der Anteil des Subventionsvolumens am Sozialprodukt ist in langfristiger Sicht — d.h. von dem vorübergehenden Anstieg infolge der deutschen Vereinigung abgesehen — etwa konstant geblieben, während die Selektivität des Subventionssystems und damit die Verzerrung der Allokationsstruktur deutlich zugenommen hat.

IV. Eine exemplarische Streichliste

1. Ansatzpunkte für den Subventionsabbau

Über den Subventionsabbau ist häufig und viel diskutiert worden; doch –abgesehen von einigen wenigen Kürzungen – ist es zu einem durchgreifenden Korrektur bis jetzt nicht gekommen. Das DIW hatte vor etwa 15 Jahren im Rahmen der Strukturberichterstattung eine konkrete Streichliste vorgelegt, die einen Umfang von gut 6 Mrd. DM erreichte (DIW, 1984). Viele der damals zur Streichung vorgeschlagenen Subventionen bestehen auch heute noch weiter. Dies gilt beispielsweise für die Steuerbefreiung von Luftfahrtbetriebsstoffen (damals 300 Mill. DM pro Jahr; heute 500 Mill. DM) sowie für die Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (damals 340 Mill. DM pro Jahr; heute 615 Mill. DM).

⁶ Nach Berechnungen von Klodt (1990) hat die Subventionspolitik in Westdeutschland das Tempo des sektoralen Strukturwandels in den siebziger und achtziger Jahren fast um die Hälfte reduziert.

Nach der Vereinigung keimte die Hoffnung auf, daß angesichts der hohen Kosten, die mit dem ostdeutschen Transformationsprozeß verbunden waren, der finanzielle Druck auf die öffentlichen Haushalte so groß werden würde, daß der überfällige Abbau von Subventionen in Westdeutschland zwangsläufig die Folge wäre. Auf diese Weise hätten die notwendigen Mittel für die Förderung in Ostdeutschland freigeschaufelt werden können. Zu einer Umschichtung der Subventionen von West- nach Ostdeutschland ist es nach der Vereinigung indes nur ansatzweise gekommen.

Der Abbau von Subventionen gestaltet sich deshalb so schwierig, weil sich zum einen die Interessenvertreter vehement gegen jeglichen Abbau wehren; zum anderen sind eine ganze Reihe von Subventionen langfristig vertraglich festgelegt und können auf kurze Sicht nicht ohne weiteres gestrichen werden. Außerdem spielt eine Rolle, daß beispielsweise der Großteil der Subventionen in der Landwirtschaft, die nach den Regeln der EU vergeben werden, nur in Übereinstimmung mit den Mitgliedstaaten reformiert werden kann. Selbst wenn der Wille der Bundesregierung zu einer Reform der Agrarsubventionen vorhanden wäre, würde sich diese vermutlich über einen langen Zeitraum hinziehen. Ähnliches gilt für Subventionen, die gemeinsam von Bund und Ländern finanziert werden, z. B. die Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" sowie "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".

Es ist schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, eindeutige Kriterien für den Abbau von Subventionen zu benennen. Generell gilt, daß Subventionen in der Marktwirtschaft "grundsätzlich nur als Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden" sollten (Bundesministerium der Finanzen, 1997, S. 9). Ein Blick in die Subventionsberichte zeigt indes, daß gegen diesen Grundsatz sehr oft verstoßen wird. Das Ziel von Subventionen sollte darin liegen, die Abhängigkeit der Empfänger von staatlicher Unterstützung in absehbarer Zeit zu vermindern. Ist dies nicht zu erkennen, dann handelt es sich um Dauersubventionen, die strukturkonservierend wirken und lediglich der Einkommenssicherung in den geförderten Sektoren dienen. Solche Finanzhilfen beeinträchtigen den Produkt- und Preiswettbewerb sowohl im Inland als auch im Ausland und sind schädlich für jede Marktwirtschaft.

Staatliche Eingriffe in die marktwirtschaftliche Allokation lassen sich aber nur durch das Versagen des Marktes rechtfertigen, das seine Ursache in externen Effekten, Unteilbarkeiten und Informations- sowie Anpassungsmängeln haben

kann. Bei einer Evaluation der staatlichen Subventionstätigkeit müßte also für jede einzelne Maßnahme geprüft werden, inwieweit Marktversagen vorliegt, worin dieses Marktversagen begründet ist und inwieweit die gewählten Instrumente geeignet sind, die Marktvorgänge zu korrigieren. Mit welchem Instrument der jeweiligen Ausprägung von Marktversagen am besten entgegengewirkt werden kann, ist nicht a priori zu entscheiden, sondern muß anhand von Kriterien geprüft werden. Dazu zählen vor allem:

- die statische Effizienz, nach der ein vorgegebenes Ziel mit den geringsten Kosten zu erreichen ist,
- die dynamische Anreizwirkung, die dem Marktversagen langfristig entgegenwirkt, und
- die Treffsicherheit, mit der das vorgegebene Ziel auch tatsächlich erreicht wird.

Vielfach läßt sich aus der Begründung, die von staatlicher Seite als Rechtfertigung für Subventionen gegeben wird, nur schwer erkennen, worin ein Marktversagen gesehen wird, und häufig ist die Zielsetzung so unspezifisch, daß eine Evaluierung schon von dieser Seite auf große Schwierigkeiten stößt. Darauf weist auch eine Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Planung und Erfolgskontrolle bei Subventionen des Bundes deutlich hin (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5700, S. 45 ff.). Angesichts der Fülle der Subventionen – allein im Subventionsbericht werden gut 100 Finanzhilfen und mehr als 80 Steuervergünstigungen aufgelistet – ist eine detaillierte und systematische Bewertung dieser Maßnahmen hier ohnehin nicht zu leisten. Statt dessen muß sich die Analyse auf einige wenige grobe Kriterien konzentrieren. Dazu zählt einmal die investive gegenüber der konsumtiven Verwendung der Hilfen. Zum anderen ist es zumeist fragwürdig, wenn Subventionen eingesetzt werden, um verteilungspolitische Ziele zu verfolgen – hier sind zumeist Einkommenstransfers überlegen (Fritsch, Wein, Ewers 1996, S. 290 ff.). Vor allem ist die Dauerhaftigkeit bzw. Befristung als ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der zu streichenden Subventionen anzusehen. Dies gilt insbesondere für Westdeutschland.

Für Ostdeutschland ist die Lage nach wie vor anders. Zwar muß auch hier gefordert werden, daß sich nicht eine Subventionsmentalität verstetigt und daß Transfers vor allem für die Entwicklung der nachhaltigen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gewährt werden. Es besteht aber weitgehend Übereinstimmung darüber, daß dieser Prozeß noch Zeit braucht. Finanzielle Hilfen für den Aufbau einer

wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden dort sicher noch für eine absehbaren Zeitraum notwendig sein. Das Fehlen von strikten Befristungen wäre aus dieser Sicht gegenwärtig weniger alarmierend. Auf mittlere bis längere Sicht müssen aber auch in Ostdeutschland die Subventionen schrittweise zurückgefahren werden (DIW, IfW, IWH, 1998).

Mehr als die Hälfte aller Subventionen entfällt auf nur vier Wirtschaftsbereiche: die Landwirtschaft, den Bergbau, das Verkehrswesen und die Wohnungsvermietung. Damit es zu einer spürbaren Rückführung bei den Subventionen kommt, dürfen die obengenannten Bereiche von einer Kürzung bzw. Streichung möglichst nicht ausgenommen werden. Im folgenden Abschnitt werden einige Subventionen aus diesen Bereichen diskutiert, die aus unserer Sicht besondere Bedeutung verdienen, wenn es um einen kurzfristig umsetzbaren Subventionsabbau geht. Bei der Auswahl haben wir uns unter anderem davon leiten lassen, ob und inwieweit vertragliche Bindungen bestehen, die einen Subventionsabbau erst auf längere Sicht möglich machen, ob die Maßnahmen zeitlich befristet sind und deshalb ohnehin bald auslaufen und nicht zuletzt davon, in welchem Ausmaß die betreffenden Subventionen zur Konservierung unrentabler Produktionsstrukturen beitragen.

Die hier vorgelegte Liste sollte nicht in dem Sinne fehlinterpretiert werden, daß damit allen nicht aufgeführten Subventionen eine ökonomische Unbedenklichkeit bescheinigt würde. Sowohl das DIW als auch das IfW haben innerhalb und außerhalb der Strukturberichterstattung wiederholt herausgearbeitet, daß das längerfristige Ziel eines umfassenden Subventionsabbaus nicht aus den Augen verloren werden sollte. Viele der hier aus rein pragmatischen Gründen nicht diskutierten Subventionsmaßnahmen dürften einer kritischen ökonomischen Überprüfung ebenso wenig standhalten wie die in unserer Streichliste aufgeführten Maßnahmen.

2. Subventionen für die Landwirtschaft

Im Bereich der *Landwirtschaft* ist die Durchsetzung von Kürzungen wegen der Mischung aus EU-Regelungen und nationalen Beihilfen besonders verwickelt. Die ausschließlich EU-finanzierten Subventionen sind aus dem Streichkatalog ausgenommen worden. Hier sind zwar Kürzungen denkbar, sie können aber nur langfristig und in Übereinstimmung mit den Mitgliedstaaten der EU erreicht werden. Ansätze für eine mittelfristige Reform der EU-Agrarförderung finden sich in der

Agenda 2000 (Schrader, 1998). Die Bundesregierung sollte sich bei der Umsetzung der Prinzipien, die in der Agenda 2000 umrissen sind, aktiv für eine Einschränkung oder den Abbau von EU-Subventionen einsetzen und sich nicht, wie bisher geschehen, einer Reduzierung der Agrarförderung weitgehend widersetzen. Eine Durchsicht der einzelnen EU-Beihilfen, die aus der Anlage E zum Kapitel 1003 im Bundeshaushaltsplan zu entnehmen sind, zeigt, daß häufig Mehrfachförderungen gewährt werden. Dies gilt insbesondere für die Marktordnung bei Milch und Milchprodukten. Insgesamt wurde 1996 gut eine Milliarde DM zur Stützung von Milch und Milcherzeugnissen aus dem EU-Haushalt geleistet.

Auf nationaler Ebene steht jedoch eine Reihe von Hilfen zur Disposition, die in den Streichkatalog aufgenommen worden sind. Dazu gehören die Zuschüsse des Staates zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung, immerhin ein Betrag von 615 Mill. DM (Tabelle 6). Seit mehr als 30 Jahren wird dieser Zuschuß aus dem Bundeshaushalt geleistet. Abgesehen davon, daß er längst den Charakter einer Dauersubvention angenommen hat, sollte die Bundesregierung die Gleichbehandlung mit anderen Wirtschaftsbereichen anstreben. Längst zu einer Dauersubvention geworden ist auch die Gasölverbilligung für die Landwirtschaft (835 Mill. DM pro Jahr). Die Subventionierung der Kutter- und Seefischerei fällt zwar quantitativ nicht stark ins Gewicht, sie sollte aber dennoch eingestellt werden, bedeutet sie doch im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen eine nicht gerechtfertigte Begünstigung. Zudem ist zu bezweifeln, ob diese Förderprogramme in der Lage sind, die deutsche Fischerei auf Dauer wettbewerbsfähig zu machen gegenüber den anderen Staaten, die Seefischerei betreiben.

Zu den zu streichenden Subventionen zählt auch die Subventionierung der deutschen Weinbrenner, für deren Unterstützung immerhin 300 Mill. DM pro Jahr aufgewendet werden. Das Gesetz über das Branntweinmonopol existiert in Deutschland seit 1922. Das Ziel dieser Subvention besteht nicht darin, den Wirtschaftszweig der Brennereien so umzustrukturieren, daß sie sich auch gegen die Konkurrenz aus dem Ausland behaupten können. Mit der Gewährung eines kostendeckenden Übernahmepreises geht es vor allem darum, den deutschen Brennereien ein angemessenes Einkommen zu sichern – also eine typische Dauersubvention, die überholte Strukturen zementiert.

Tabelle 6 – Katalog zu streichender Subventionen¹⁾

lfd. Nr. ²⁾	Subvention	Betrag 1998 in Mio. DM	Bewertung laut Subventions- bericht ³⁾	Befristung
	I. Land- und Forstwirtschaft	4307,7		
	<i>Finanzhilfen</i>	<i>2946,7</i>		
A1/1	Zuschüsse an die landwirtschaftl. Unfallversicherung	615,0	E	unbefristet
A1/5	Gasölverbilligung	835,0	E	unbefristet
A1/9	Darlehen für die Kutterfischerei	6,0	A	unbefristet
A1/10	Strukturmaßnahmen für die Seefischerei	4,0	A	unbefristet
A1/11	Maßnahmen zur Kapazitätsanpassung in der Seefischerei	16,0	A	unbefristet
A1/15	Zuschüsse an Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	300,0	E	unbefristet
A1/18	Flurbereinigung	150,5	A	unbefristet
A1/19	Argrarinvestitionsförderungsprogramm	438,3	A	unbefristet
A1/20	Ausgleichszulage Berggebiete u.a. benachteiligte Gebiete	397,7	E	unbefristet
A1/21	Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich	26,3	A	unbefristet
A1/31	Förderung der Verbesserung der Marktstruktur	64,3	A	unbefristet
A1/24	Zuschüsse zu Maßnahmen bei neuartigen Waldschäden	15,7	A	unbefristet
A1/25	Zuschüsse für forstwirtschaftl. Zusammenschlüsse	2,5	A	unbefristet
A1/26	Anpassungshilfe für ältere landw. Arbeitnehmer	22,8	A	unbefristet
A127	Umstellungshilfen für jüngere Landwirte	2,5	A	unbefristet
DB	Förderung nachwachsender Rohstoffe	50,0		
	<i>Steuervergünstigungen</i>	<i>1361,0</i>		
A2/1	Ermittlung des Gewinns nach Durchschnittssteuersätzen	330,0	A	unbefristet
A3/9	Einkommensteuerfreibetrag (2000/4000 DM)	300,0	A	unbefristet
A3/12	Steuerermäßigung (2000 DM bis zu Gewinnen von 50 000 DM)	90,0	A	unbefristet
A2/2	Freibetrag für Veräußerungsgewinne	390,0	A	unbefristet
DB	Steuerfreie Entnahme aus Betriebsvermögen für den Bau			teilweise unbefristet
A2/3	einer eigengenutzten Wohnung	10,0	A	unbefristet
A2/4,5,11	St.befr. der Vermietungs- und der land- und forstwirt. Wirtschaftsgenossenschaften (KStG und GewStG)	50,0	S	unbefristet
A2/6	Freibetrag für 10 Jahre bei der KSt	*	A	unbefristet
A2/10	Gewerbsteuerbefreiung kleiner Hochsee- u. Küstenfischer	2,0	E	unbefristet
A2/12	St.befr. der Vermietungsgenossenschaften und -vereine	*	S	unbefristet
A2/13	Steuerbefreiung für Viehversicherungen	2,0	E	unbefristet
A2/14	Befreiung der Zugmaschinen von der Kfz-Steuer	170,0	A	unbefristet
A215	Branntweinsteuerermäßigung für Kleinbrenner	17,0	E	unbefristet

noch Tabelle 6:

lfd. Nr. ²⁾	Subvention	Betrag 1998 in Mio. DM	Bewertung laut Subventions- bericht ³⁾	Befristung
II. Gewerbliche Wirtschaft		4491,7		
<i>Finanzhilfen</i>		<i>1024,7</i>		
A1/45	Förd. Technologietransfer zugunsten KMU	20,0	P	unbefristet
A1/53	Beteil. an Innovationsrisiko von Technologieuntern. (KMU)	61,6	P	befristet bis 2002
A1/55	Forschungsk Kooperation KMU	152,9	P	befristet bis 30.6.98
A1/64	KMU- Förderung	257,1	A	unbefristet
DB	Förderung der Leistungssteigerung in KMU	11,9		unbefristet
A1/51	Betriebskostenzuschuß "250 MW Wind"	45,5	P	befristet bis 31.12.07
A1/56	Hilfen für die Werftindustrie	291,4	E	befristet bis 31.12.98
A1/58	Förderung der Luftfahrtindustrie	40,0	P	unbefristet
DB	Zuschüsse zu Technologievorhaben der zivilen Luftfahrt	30,0		
A1/74	Seeschiffahrtshilfen	50,0	A	befristet bis 31.12.97
DB	Förderung der Leistungssteigerung im Handwerk	37,6		unbefristet
DB	Förderung der Leistungssteigerung im Handel	12,5		unbefristet
DB	Förderung der Leistungssteigerung im Fremdenverkehr	6,0		unbefristet
DB	Maßnahmen der wirtschaftl. Filmförderung	8,2		unbefristet
<i>Steuervergünstigungen</i>		<i>3467,0</i>		
A2/31	Übertragung von stillen Reserven auf neue Investitionen	1600,0	A	unbefristet
A2/32	Übertr. von stillen Reserven auf Dritte für Sanierungsmaßn.	*	A	unbefristet
A2/33	Sonderabschr. zur Förderung kleiner u. mittlerer Betriebe	545,0	A	unbefristet
A2/34	Ansparabschreibung für künftige Anschaffungskosten	360,0	A	unbefristet
A2/35	Freibetrag für Veräußerungsgewinne kleinerer Betriebe	300,0	A	unbefristet
A2/36	Freibetrag für Veräußerungsgewinne aus KG-Anteilen	*	A	unbefristet
A2/38	Bewertungsabschlag für bestimmte Importwaren	250,0	A	unbefristet
A2739	Steuerbefreiung kleiner Versicherungsvereine	*	E	unbefristet
A2/42	Freibetrag für bestimmte Körperschaften	40,0	E	unbefristet
A2/43, 52	Steuerliche Begünstigung von Wasserkraftwerken	4,0	A	befristet bis 31.12.10
A2/44	Steuerliche Erleichterung von Investitionen im Ausland	100,0	P	befristet bis 31.12.10
A2/50	Steuerbefreiung mittelst. Kapitalbeteiligungsgesellschaften	*	A	unbefristet
A2/51	Ermäßigung der GewErtrSt für Hausgewerbebetreibende	0,0	E	unbefristet
A2/53	Steuerfreiheit für Tabakwarendeputate	12,0	S	unbefristet
A2/55	Biersteuervergünstigung für Hastrunk	6,0	S	unbefristet
56	St.erm. für Gasöl, andere Schweröle und Flüssiggase bei Stromerzeugung	-	P	befristet bis 31.12.01
57	St.begünst. bei Verwendung von Mineralöl zu Versuchszw.	0,0	P	unbefristet
58	St.befr. bei der Mineralölherstellung für verwendete Öle	250,0	E	unbefristet
A2/60	Hälfte des Steuersatzes bei ESt u. KSt für Einkünfte bei			
DB	Handelsschiffen im internationalen Verkehr	50,0	A	unbefristet
A2/61	Bewertungsfreiheit für Schiffe und Luftfahrzeuge	40,0	A	befristet bis 25.4.96
	Schiene-Verkehr	25,0	P	unbefristet
A2/69	Nichterhebung der Kfz-Steuer für überzählige Kfz-Anhänger	50,0	E	unbefristet
A2/71	Mineralölsteuerbefreiung für die Luftfahrt	500,0	E	unbefristet
A2/72	Mineralölsteuerbefr. für die gewerbliche Binnenschifffahrt	350,0	E	unbefristet

noch Tabelle 6:

lfd. Nr. ²⁾	Subvention	Betrag 1998 in Mio. DM	Bewertung laut Subventions- bericht ³⁾	Befristung
	III. Verkehr	2040,0		
	<i>Finanzhilfen</i>	<i>30,0</i>		
DB	Beteiligung an den Kosten der Planungsges. Transrapid	30,0		
	<i>Steuervergünstigungen</i>	<i>2010,0</i>		
A2/62	Bewertung des Betriebsvermögens von Handelsschiffen	-	A	unbefristet
A2/63	Erm. Steuersatz für Personenbeförderung (Nahverkehr)	860,0	S	unbefristet
A2/65	Kfz-Steuerfreiheit für Omnibusse im Linienverkehr	135,0	S	unbefristet
A2/66	Kfz-Steuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Straßen-			
A2/64	Steuerbefreiung für Transportgüterversicherungen	-	A	unbefristet
	IV. Wohnungswesen	1149,1		
	<i>Finanzhilfen</i>	<i>469,1</i>		
A1/78	Förderung sozialer Wohnungsbau ABL	336,0	S	unbefristet
A1/90	Wohnungsbau für Bundesbedienstete	133,1	S	unbefristet
	<i>Steuervergünstigungen</i>	<i>680,0</i>		
A1/73	Steuerbefreiung v. Mietpreisvorteilen durch Dienstverhältnis	*	S	unbefristet
A1/83	Vorkostenabzug bei nach Eigenheimzlg begünst. Wohnung	680,0	S	unbefristet
	V. Sonstige Subventionen	11627,0		
	<i>Steuervergünstigungen</i>	<i>11627,0</i>		
A2/97	Freibeträge für best. Stpflich. für Veräußerungsgewinne	*	E	unbefristet
A2/98	Abgeltung der ESt für bestimmte Kapitalerträge	0,0	S	unbefristet
A2/100	Steuerbefreiung der privaten Krankenhäuser	-	E	unbefristet
A2/66	USt-Befreiung der ärztlichen Leistungen	8500,0		unbefristet
A2/103	USt-Ermäßigung für kulturelle und unterhaltende Leistungen	2250,0	S	unbefristet
A2/104	USt-Ermäßigung für Tätigkeiten von Zahntechn. u. Zahnärz.	875,0	S	unbefristet
A2/106	Befr. der Schaustellerzugmaschinen von der Kfz-Steuer	2,0	E	unbefristet
	Subventionen insgesamt	23615,6		
	<i>Finanzhilfen</i>	<i>4470,6</i>		
	<i>Steuervergünstigungen</i>	<i>19145,0</i>		
1) Nach Subventionsbericht und DIW-Subventionsdatenbank.-				
2) A1, A2, A3: Subventionsbericht Anl.1, 2, 3. DB = DIW-Datenbank.-				
3) Anmerkungen: E = Erhaltungshilfe, A = Anpassungshilfe, P = Produktivitätshilfe, S = Sonstige Hilfe,				
* = Bezifferung nicht möglich - = Wert nahe 0				

Kritisch zu beurteilen sind auch Programme wie Flurbereinigung, Förderung von Agrarinvestitionen, Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich, Verbesserung der Marktstruktur sowie Maßnahmen bei neuartigen Waldschäden. Hierbei geht es finanziell um eine Größenordnung von über 700 Mill. DM jährlich. Alle diese Programme tragen zwar das Etikett "Anpassungsmaßnahme", doch wenn man bedenkt, daß die Förderung überwiegend schon seit einem Vierteljahrhundert besteht, dann drängt sich die Frage auf, wann dieser Anpassungsprozeß beendet sein soll. Es liegt eher der Verdacht nahe, daß sich unter diesem Etikett Dauersubventionen verbergen, die überwiegend dem Zweck der Einkommenssicherung in der Landwirtschaft dienen. Nicht in die Landschaft passen auch die Anpassungshilfen für ältere Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und die Umstellungshilfen für Landwirte, denn in anderen Wirtschaftszweigen werden solche staatlichen Hilfen nicht gewährt. In ähnlich gelagerten Fällen erhalten Betroffene, die in anderen Sektoren tätig sind, allenfalls Unterstützung durch die Sozialversicherungsträger oder im Rahmen bestehender Existenzgründerprogramme. Alles in allem könnten im Bereich der Landwirtschaft und Forstwirtschaft in einem ersten Schritt Finanzhilfen in einer Größenordnung von fast 3 Mrd. DM eingespart werden.

Zur Disposition gestellt wurde hier auch die Ausgleichszulage für die Landbewirtschaftung in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten. Zwar gibt es für solche Förderung durchaus eine gewisse Rechtfertigung, wenn der Landschaftsschutz und die Erhaltung von bestimmten Kulturlandschaften dabei im Vordergrund stehen. Angesichts der Breite der Förderung, in deren Genuß 1995 fast 230 000 Betriebe kamen und die gut die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland umfaßte, sind aber Zweifel angebracht, daß die Maßnahme hinreichend spezifiziert ist. Vielmehr scheint die Einkommenssicherung einer großen Gruppe von Landwirten zu dominieren. Dies wirft auch die Frage nach kumulativen Effekten der Unterstützung der Landwirtschaft auf, die Anpassungsvorgänge und strukturellen Wandel eher behindern als unterstützen.

Auch bei den Steuervergünstigungen, die den Landwirten eingeräumt werden, ergäbe sich genügend Spielraum für eine Bereinigung. Eine solche Strategie paßte auch in das Konzept der Finanzpolitiker von Regierung und Opposition. Beide Seiten stimmen im Prinzip darin überein, daß zur Finanzierung der geplanten Senkung von Steuersätzen möglichst viele steuerliche Ausnahmeregelungen gestrichen werden sollten. Steuervergünstigungen haben im Vergleich zu den Finanzhil-

fen zwar den Vorteil der Nicht-Selektivität, indem alle Steuerpflichtigen einen Rechtsanspruch darauf haben, aber den Nachteil, daß hohe Mitnahmeeffekte die Folge sein können. Darüber hinaus werden Steuervergünstigungen, nachdem sie eingeführt worden sind, meist wenig oder gar nicht kontrolliert. Finanzhilfen dagegen werden im Rahmen der Haushaltsplanung Jahr für Jahr diskutiert, allerdings häufig ohne Konsequenzen im Hinblick auf einen Abbau.

Seit 25 Jahren gewährt der Gesetzgeber den Landwirten eine Steuervergünstigung von fast 400 Mill. DM jährlich, indem ihre Gewinne bei der Einkommensteuer-
 veranlagung nach Durchschnittssteuersätzen ermittelt werden. Das Argument der Verwaltungsvereinfachung greift in diesem Fall zu kurz, denn für andere kleine Gewerbebetriebe gibt es eine solche Regelung nicht, d. h. mit dieser Steuervergünstigung wird gegen den Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung verstoßen. Darüber hinaus erhalten Landwirte einen Freibetrag bei der Einkommensteuer von 2.000/4.000 DM, der mit Mindereinnahmen von 300 Mill. DM jährlich zu Buche schlägt. Im Jahre 1992 ist er zwar für höhere Einkommen abgebaut worden, doch wäre es ein Beitrag zur Steuergerechtigkeit, wenn er ganz gestrichen werden würde. Dies gilt auch für die Einkommensteuerermäßigung von 2.000 DM bis zu Gewinnen von 50.000 DM in den Fällen, in denen der Überschuß weder geschätzt noch nach Durchschnittssteuersätzen ermittelt wird. Im Rahmen der vom Bundestag beschlossenen Steuerreform 1999 war ohnehin eine Einschränkung dieser Vorschrift vorgesehen. Bei der Veräußerung bzw. Aufgabe von Betrieben können Landwirte seit 1925 ebenfalls Freibeträge im Rahmen der Einkommensteuer-
 veranlagung geltend machen; sie sind zwar 1995/96 zum Teil abgeschafft bzw. gekürzt worden, dennoch addieren sich die Vergünstigungen auf immerhin fast 400 Mill. DM pro Jahr.

Auch wenn einige Steuervergünstigungen, z. B. die steuerfreie Entnahme aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder die Steuerbefreiung der land- und forstwirtschaftlichen Vermietungs- und Wirtschaftsgenossenschaften, nur geringe Mindereinnahmen nach sich ziehen, sollten sie dennoch ersatzlos gestrichen werden. Dies würde dem Ziel der Vereinfachung des Steuersystems dienen und die ungleichmäßige Behandlung von Steuerpflichtigen beenden. Die Steuerbefreiung für Viehversicherungen, die seit 1922 angewendet wird, sollte, nachdem in den Jahren 1944 und 1959 die Freigrenzen sogar noch erhöht worden waren, nun endlich abgeschafft werden. Die Gewerbesteuerbefreiung der Hochsee- und Küstenfischer macht, nachdem die Freibeträge bei der Gewerbe-

steuer in den letzten Jahren kräftig, auf 48.000 DM, angehoben worden sind, keinen Sinn mehr, zumal auch die Gewerbekapitalsteuer inzwischen abgeschafft worden ist. Die Steuerbefreiung der Zugmaschinen von der Kfz-Steuer, die 1935 eingeführt worden ist, war als "Anpassungsmaßnahme" deklariert und sollte "der Förderung der Motorisierung und Rationalisierung der Land- und Forstwirtschaft" dienen. Dieses Ziel ist inzwischen in der Landwirtschaft erreicht; die Unterstützung, die zu einer Dauersubvention geworden ist, sollte endgültig gestrichen werden. Bei der Steuerermäßigung für Kleinbrenner bei der Branntweinsteuer (§ 131 Abs. 2 BranntwMonG in Verbindung mit § 124 Brennereiordnung) gab es zwei Gründe, die zu Aufnahme in die Streichliste geführt haben. Zum einen handelt es sich um eine Dauersubvention, die schon seit über 30 Jahren besteht, zum anderen werden mit dieser Vergünstigung überkommene Strukturen konserviert, indem die mit hohen Kosten arbeitenden Brenner geschützt werden. Kleine Einzelhändler, die wegen zu hoher Kosten mit den großen Handelsketten nicht konkurrieren können, erhalten einen vergleichbaren Schutz nicht. Würde die Streichung aller dieser Steuervergünstigungen in der Landwirtschaft realisiert, dann könnten die Mindereinnahmen um fast 1 ½ Mrd. DM reduziert werden.

3. Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft

Im Bereich der *gewerblichen Wirtschaft* ist der Kohlenbergbau hier von Vorschlägen zur Streichung ausgenommen worden, obwohl sich die Subventionierung dort nach wie vor auf einem hohen Niveau bewegt. Zwischen der Bundesregierung und dem Kohlenbergbau ist es seit 1995 zu einer Neuregelung bei der Subventionierung gekommen, die bis zum Jahre 2005 festgeschrieben ist. Die im Rahmen dieser Vereinbarung vorgenommene Abschaffung des Kohlepfennigs und die unmittelbare Finanzierung der Verstromungshilfen hat sich auf die Subventionen faktisch nicht ausgewirkt; in der Abgrenzung der Institute ist der Kohlepfennig schon immer als Subvention an den Kohlenbergbau verbucht worden. Seine Abschaffung hat freilich zu einer Entlastung in den Stromrechnungen bei den privaten Haushalten und zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte geführt. Bei der Neuregelung hat es eine Reihe von Änderungen gegeben, die in die richtige Richtung zeigen. Die bisherige Mengenplafondierung ist durch einen D-Mark-Betrag für den Zeitraum bis 1997 ersetzt worden. Der sog. Selbstbehalt der Energieversorgungsunternehmen ist entfallen, und die ohnehin durchlöchernte Einfuhrkon-

tigentierung ist abgeschafft worden. Die vorgesehene Halbierung der Plafondsmittel von 1998 bis 2005 ist am entschiedenen Widerstand der Bergleute gescheitert. Insgesamt ist jetzt eine Rückführung der Subventionen des Bundes und der Bergbauländer von 9 auf 5 ½ Mrd. DM vorgesehen. Die Zahl der Zechen soll in diesem Zeitraum von 18 auf 11 reduziert und die Zahl der Bergleute mehr als halbiert werden, und zwar von 80.000 auf 36.000.

Angesichts der extrem hohen Produktionskosten je Tonne Kraftwerkskohle, die etwas mehr als das Dreifache des Preises für Drittlandskohle ausmachen, ist die Subventionierung nach wie vor extrem unwirtschaftlich. Man hätte viel früher mit dem Abbau der Subventionen beginnen müssen. Dieser Fehler läßt sich aber jetzt nicht mehr korrigieren. Mit Rücksicht auf Plananungssicherheit und Vertrauensschutz sollte in bestehende Vereinbarungen nicht mehr eingegriffen werden. Strengere Maßstäbe sind aber anzulegen, wenn es um die Frage geht, wie der Steinkohlenbergbau danach behandelt werden soll. In den Verhandlungen über eine Regelung für die Jahre nach 2005 muß erreicht werden, daß die Subventionen zügig und substantiell zurückgeführt werden. Entsprechende Signale dafür sollten möglichst früh und deutlich gegeben werden.

Im Bereich der übrigen gewerblichen Wirtschaft gibt es eine Reihe von Förderprogrammen, die speziell auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ausgelegt sind. Hierzu gehören der Technologietransfer ebenso wie die Beteiligung am Innovationsrisiko und auch die Forschungsk Kooperation. Für diese Zwecke wurde 1998 im Bundeshaushaltsplan fast eine halbe Milliarde DM an Förder volumen zur Verfügung gestellt. Das DIW hat kürzlich im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums eine Studie durchgeführt, in der die Ertragsstärke in der westdeutschen Industrie nach Unternehmensgrößenklassen analysiert worden ist (Spiecker, 1998). Das Ergebnis dieser Untersuchung war, daß die KMU im realwirtschaftlichen Bereich insgesamt nicht weniger leistungsfähig sind als die Großindustrie. Lediglich in finanzwirtschaftlicher Hinsicht lassen sich gewisse Nachteile vermuten. Dies rechtfertigt aber keineswegs eine breite Subventionierung der KMU.

Seit 1989 fördert die Bundesregierung die Erprobung von Windenergieanlagen; die Maßnahmen sind bis zum Jahre 2007 befristet. Windenergieanlagen sind zwar unter Umweltaspekten positiv zu werten, denn der Schadstoffausstoß ist gleich Null. Es fragt sich aber, ob eine so massive Förderung dieser Anlagen, wie sie

gegenwärtig betrieben wird, angemessen ist. Im Rahmen der Fördermaßnahme "250 MW Wind" erhalten die Betreiber Betriebskosten- und Investitionskostenzuschüsse von jährlich 45 Mill. DM. Hinzu kommt, daß mit dem Stromeinspeisegesetz die Energieerzeuger verpflichtet sind, den mit Windenergieanlagen erzeugten Strom zu einem garantierten Preis abzunehmen. Mit zunehmendem Ausbau sind diese Anlagen nun in letzter Zeit verstärkt in die Kritik von Anwohnern geraten, die sich über den Lärm der Rotoren und über die Verschandelung der Landschaft beklagen. Aufgrund dieser Probleme dürften solche Anlagen zum Jahre 2005 höchstens mit 3 vH zur gesamten Stromerzeugung beitragen (Dieckmann et al., 1995). Der Bau und der Betrieb von Windrotoren scheinen unter steuerlichen Aspekten äußerst attraktiv zu sein, denn sie haben sich – dies zeigt die rasch gestiegene Zahl von Projekten – offenbar mehr und mehr als "Steuerschlupfloch" erwiesen. Auch die Förderung von Windenergieanlagen muß aber sowohl im Hinblick auf die Laufzeit als auch auf die Ausgestaltung der Subventionen kritisch durchleuchtet werden. Wenn die Bundesregierung der Meinung ist, daß die Windenergie aus umweltpolitischen Erwägungen heraus zu fördern sei, dann sollte man die gesamte Förderung auf offene Subventionen umstellen. Die verdeckte Form der Subventionierung, die aus der Abnahmepflicht bei den Energieerzeugern und von der Steuerseite resultieren, kommt in den Subventionsberichten bisher nicht zum Ausdruck.

Der Werftindustrie werden nach wie vor erhebliche Finanzhilfen vom Staat gewährt (fast 300 Mill. DM); bezogen auf die Erwerbstätigen waren dies 1995 immerhin fast 20.000 DM. Mit den Finanzierungshilfen verbilligt der Staat die Kreditkosten für die Kunden. Diese Hilfen tragen dazu bei, daß überholte Strukturen erhalten werden. Sie sollten daher künftig nicht mehr gewährt werden. Die Luftfahrtindustrie, und hier vor allem die Airbus Industrie, ist seit Jahren gefördert worden. Die Förderung ist zwar nun verringert worden, aber die Luftfahrtindustrie erhält noch immer staatliche Hilfen, und dies obwohl sich die Airbus Industrie inzwischen am Markt etabliert hat und ein fast gleichwertiger Konkurrent zu Boeing geworden ist. Dies spricht eher dafür, den Absatz von Flugzeugen nicht mehr staatlich zu unterstützen.

Problematisch zu betrachten sind auch die Hilfen zur Förderung der deutschen Seeschifffahrt (40 Mill. DM), mit denen insbesondere die internationale Ausflagung verhindert werden soll. Von 1994 bis 1996 wurden insgesamt 1,2 Mrd. DM aus dem Staatshaushalt für diesen Zweck aufgewendet. Die Subventionen werden

zwar im Subventionsbericht als Anpassungshilfen deklariert, aber bei Lichte betrachtet handelt es sich dabei wohl eher um eine dauerhafte Stützung dieses Wirtschaftszweigs. Nachdem im steuerlichen Bereich schon in der Vergangenheit einige Kürzungen beschlossen wurden – Abschaffung der Sonderabschreibungen nach § 82f Einkommensteuereinführungsverordnung und Reduzierung der Verlustverrechnung nach §§ 15 a, 52 Abs. 19 EStG auf 100 vH –, sollte auch die Streichung der Seeschiffahrtshilfen in Auge gefaßt werden.

In den Bereichen Handwerk, Handel und Fremdenverkehr werden seit Jahren Subventionen unter dem Titel “Programme zur Leistungssteigerung” vergeben. Die Ziele sind eher diffus, und der Erfolg einer Leistungssteigerung läßt sich in den geförderten Bereichen kaum messen. Da sich die Hilfen als Dauersubventionen erwiesen haben, sollten sie befristet werden und dann auslaufen. Käme es zur Streichung dieser genannten Finanzhilfen, so könnten insgesamt gut eine Milliarde D-Mark in den öffentlichen Budgets eingespart werden.

Erhebliche Einsparpotentiale verbergen sich auch hinter den Steuervergünstigungen für die gewerbliche Wirtschaft, und zwar in einer Größenordnung von 3 ½ Mrd. DM. Ein erheblicher Beitrag zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen könnte mit der Abschaffung der Möglichkeit zur Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung bestimmter Wirtschaftsgüter entstehen, geleistet werden (1,6 Mrd. DM pro Jahr), zumal die Einschränkung dieser Steuervergünstigung im Steuerreformgesetz 1999 ohnehin vorgesehen war. Auch die Sonderabschreibungen zur Förderung von KMU (545 Mill. DM), die Ansparabschreibungen in Form einer Rücklage bis zu Hälfte der künftigen Anschaffungskosten (360 Mill. DM) und der Freibetrag für Veräußerungsgewinne kleinerer Betriebe (300 Mill. DM) gehören in den Katalog der entbehrlichen Vergünstigungen. Ein Großteil dieser Steuervergünstigungen zielt insbesondere auf die Förderung von KMU. Hierfür gilt aber das Gleiche wie für die staatlichen Finanzhilfen. Eine gezielte Förderung wäre mit dem Hinweis auf besondere Nachteile zu rechtfertigen. Dafür fehlt aber weitgehend die empirische Basis.

4. Subventionen für die Verkehrswirtschaft

Im *Verkehrsbereich*, der zu den hochsubventionierten Sektoren gehört, hat es mit der Privatisierung der Bundesbahn erheblich Einschnitte gegeben, die uns dazu bewogen haben, die Leistung zugunsten der Bahn hier nicht in die Streichliste aufzunehmen. Ein großer Teil der Subventionen ist in der Übernahme der Versorgungslasten für ehemalige Bahnbeamte und den Personalkosten von überzähligem Bundesbahnpersonal begründet. Diese Regelung ist kaum zu revidieren. Die eingegangenen Verbindlichkeiten werden allerdings nur allmählich abnehmen. Fragwürdig ist jedoch die 1994 durchgeführte Bilanzbereinigung, bei der das infrastrukturelle Anlagvermögen der DB AG um 80 vH abgewertet wurde. Die seitdem auf dieser Basis kalkulierten Preise für die Netznutzung (Trassenpreise) dürften nach Berechnungen des DIW allenfalls im Bereich des Personenverkehrs kostendeckend sein (Link, 1997). Mit der massiven Unterstützung der Eisenbahnen in Ostdeutschland und den auch nach der Privatisierung fortgesetzten Hilfen für die Erneuerung des Bahnnetzes ist zwar ein wichtiger Beitrag zum Infrastrukturaufbau in Ostdeutschland geleistet worden. Das hohe Netto- und Ersatzinvestitionsvolumen führt jedoch zu steigenden Abschreibungen, die durch die auf einer zu niedrigengenen Basis kalkulierten Trassenpreise nicht gedeckt werden können. Zukünftige Fahrpreissubventionen sind daher nicht auszuschließen.

Vergleichsweise gering erscheinen dagegen die Ausgaben, mit denen sich der Bund schon heute an den Planungskosten für den Transrapid beteiligt. Diese Zahlungen machen rund 30 Mio. DM jährlich aus, insgesamt sind es über die Jahre hinweg immerhin bereits knapp 2 Mrd. DM. Am Beispiel des Transrapid läßt sich demonstrieren, mit welchen Risiken ein industriepolitisches Engagement des Staates bei Großprojekten verbunden sein kann, wenn damit die Verpflichtung einhergeht, sich an den Folgekosten zu beteiligen. Zu fordern wäre, das finanzielle Risiko des Staates strikt zu begrenzen und Durchführung sowie Verantwortung für dieses Projekt weitgehend den privaten Betreibern zu überlassen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, daß bei den getroffenen Vereinbarungen zwischen Regierung, Deutscher Bundesbahn und Industrie die Gefahr besteht, daß bei der Realisierung des Projekts auf lange Zeit erhebliche Mittel aus den öffentlichen Haushalten bereitgestellt werden müssen. Bei einem Einstieg in die Unterstützung von industriepolitisch motivierten Großprojekten steht der Staat immer wieder vor dem Dilemma, auch im Falle des Mißerfolges mit zu haften, weil er die

Durchführung des Projektes über die öffentlichen Transfers überhaupt erst ermöglicht hat. Dies rechtfertigt es, sich mit dem Projekt Transrapid etwas näher zu beschäftigen, denn es könnte sich zu einem neuen Schwerpunkt künftiger Subventionspolitik entwickeln, wenn heute nicht gegengesteuert wird (vgl. Kasten).

Fallbeispiel Transrapid

Die ursprüngliche Idee (Anfang der siebziger Jahre) bei der Konzeption der Magnetschwebebahn Transrapid (MSB) war, ein neues spurgeführtes Hochgeschwindigkeits-Verkehrsmittel für den Personenverkehr in Deutschland zu entwickeln. Der Transrapid sollte die Geschwindigkeitslücke zwischen Bahn und Flugzeug schließen und vor allem auf den langen Strecken zwischen Nord- und Süddeutschland zu einer Entlastung der Fernverkehrsstraßen führen. Im gleichen Maße, wie die anderen Verkehrssysteme in Deutschland und Europa – Schiene, Straße, Luft – ausgebaut und weiterentwickelt wurden und im gleichen Maße, wie sich während der Konkretisierungsphase (seit Anfang 1990) die kritischen Stellungnahmen gegen die Referenzstrecke Berlin-Hamburg mehrten, rückte diese rein verkehrswirtschaftliche Funktion des Transrapid in den Hintergrund.

Nunmehr wird in der Förderung der Magnetschnellbahn in erster Linie auch ein technologisches und wirtschaftspolitisches Signal für die Innovations- und Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland gesehen. Sie soll nicht nur international vermarktet und somit eine direkte Exportstütze der deutschen Wirtschaft werden, sondern quasi als internationaler Werbeträger für die gesamte deutsche Industrie fungieren.

Die Diskussionen über den Transrapid sind – insbesondere seit Beginn der Konkretisierungsphase – äußerst kontrovers geführt worden. Neben dem verkehrswirtschaftlichen Nutzen und den ökologischen Vorteilen sind vor allem die Rentabilitäts- bzw. Wirtschaftlichkeitsberechnungen umstritten.

Finanzierungskonzept

Bis 1990 wurde der Transrapid mit rund 1,5 Mrd. DM (bis heute über 2 Mrd. DM) gefördert, davon kamen etwa 90 vH aus dem Etat des BMBF (damals BMFT). Diese Förderung sowie die bis zum Nachweis der Einsatzreife damals noch erforderlichen weiteren Subventionsmittel des Bundes wurden Ende 1989 von der EU-Kommission mit dem Hinweis moniert, daß eine stärkere Eigenbeteiligung der Industrie erforderlich wäre [Deutscher Bundestag, 1990; Die Grünen im Bundestag, 1990]. Die Aufnahme der Referenzstrecke Berlin-Hamburg in den Bundesverkehrswegeplan 1992 erfolgte deshalb auch mit der expliziten Maßgabe, daß für Bau und Betrieb private und teilprivate Finanzierungsmöglichkeiten entwickelt werden müssen [BMV, 1992].

Bei der Vorlage des ersten Finanzierungskonzeptes im Bundestag durch die Bundesregierung [Deutscher Bundestag, 1994] wurde der von der Industrie und den Banken erarbeitete Plan für die Finanzierung der Anwendungsstrecke als bedeutender Fortschritt in der Verkehrspolitik gewertet, weil erstmals privates Kapital für die Wirtschaftsförderung des Betriebs und für die Förderung einer öffentlichen Infrastruktur eingesetzt werden sollten. Der Bund sollte den Fahrweg (Investitionskosten: 5,6 Mrd. DM) bauen und eine Betriebsgesellschaft (Bahn, Luft-hansa, Industrie und Banken) das Betriebssystem (3,3 Mrd. DM für Energieanlagen, Gebäude, Fahrzeuge etc.) zur Verfügung stellen und den Betrieb ohne Bundeszuschüsse übernehmen. In jedem Falle wäre die Privatwirtschaft in das Betreiberrisiko (dauerhafte Funktionsfähigkeit und Betriebssicherheit, Zahlung des Nutzungsentgelts an den Bund aus den Erlösen) eingebunden gewesen.

Dieses Finanzierungskonzept [Hopf, 1997] ist im April 1997 in wichtigen Grundelementen aktualisiert und verändert worden [BMV, 1997 und BMV, 1998]. Die Kosten für den Bau der Transrapidverbindung werden nunmehr mit 9,8 Mrd. DM (bisher 8,9 Mrd. DM) veranschlagt. Davon entfallen 6,1 Mrd. DM auf den Fahrweg und 3,7 Mrd. DM auf das Betriebssystem. Ursprünglich wurden für 2010 rund 4,1 Mrd. Personenkilometer (Pkm) und 1,15 Mrd. DM Erlöse erwartet, nunmehr sind es nur noch 2,6 bis 3,5 Mrd. Pkm bzw. 709 bis 960 Mill. DM (zu heutigen Preisen) [MPG, 1997].

Die Bundesregierung spricht nach wie vor von einem Verkehrsinfrastrukturprojekt, das in Form einer echten „Public-Private-Partnership“ [BMV, 1998] realisiert werde, bei dem Verantwortlichkeiten, Chancen und Risiken zwischen Bund, DB AG und Industrie fair verteilt seien.

Nach dem gegenwärtigen Stand will der Bund den Fahrweg (6,1 Mrd. DM) finanzieren und erwartet eine langfristige Rückführung dieser Summe von der DB AG als Betreiberin über einen Anteil am sogenannten „variablen Nutzungsentgelt“. Dieses erlösabhängige variable Nutzungsentgelt (je ein Drittel für Bund, DB AG und Industrie) wird allerdings erst dann gezahlt, wenn die gesamten Erlöse nach Abzug der Betriebskosten (rund 250 bis 300 Mill. DM) das garantierte erlösunabhängige Nutzungsentgelt (in 2010 z.B. 428 Mill. DM), das der Finanzierungsgesellschaft zustehen soll, übersteigen.

Diese Finanzierungsgesellschaft soll von dem Industriekonsortium – nach dem Ausstieg der drei Baukonzerne Holzmann, Hochtief sowie Bilfinger + Berger sind hier derzeit noch Thyssen, Siemens und Adtranz vertreten – gegründet werden (500 Mill. DM Eigenkapitalanteil der Industrie). Die Finanzierungsgesellschaft soll das Betriebssystem erwerben (3,7 Mrd. DM) und es der DB AG als dem Bauherren und alleinigen Betreiber gegen ein (jährlich steigendes) garantiertes erlösunabhängiges Nutzungsentgelt (im ersten vollen Betriebsjahr 2006 rund 220 Mill. DM; bis zum Auslaufen dieser Zahlungen in 2022 insgesamt 8,9 Mrd. DM) zur Verfügung stellen. Außerdem erhält sie einen Anteil von einem Drittel am variablen Nutzungsentgelt. Die Industrie übernimmt die Verantwortung für die technische Machbarkeit und zeitliche Verfügbarkeit des Gesamtsystems Magnetschnellbahn Berlin-Hamburg.

Das Finanzierungskonzept birgt erhebliche Kostenrisiken sowohl bei den Investitionen als auch bei den Erlösen und Betriebskosten.

Die *Investitionskosten für den Fahrweg* dürften den jetzt veranschlagten Betrag (6,1 Mrd. DM) deutlich übersteigen. Die wesentlichen Gründe dafür sind:

1. Spezielle Auflagen im Rahmen der Planfeststellungsverfahren, die erst 1999 abgeschlossen sein werden, können zu kostenrelevanten Zeitverzögerungen führen.
2. Konstruktionsänderungen im Zusammenhang mit der weiteren Erprobung (Winterfahrbetrieb bei extremen Bedingungen, Begegnungsverkehr, Materialien für Fahrweg und Fundamente).
3. Kostenwirksame Auflagen im Zusammenhang mit dem Betriebs- und Sicherheitskonzept (Rettungs-, Evakuierungs-, Wartungs- und Instandhaltungskonzepte liegen bisher ebenso wenig vor wie Angaben über Maßnahmen zur Sicherung des Fahrwegs).
4. Lärmschutzinvestitionen sind bisher nicht berücksichtigt.
5. Die Kosten für die Einfahrten nach Berlin und Hamburg (evtl. Grunderwerb) sowie die Verknüpfungen mit den übrigen Nah- und Fernverkehrssystemen sind bisher nur unzureichend erfaßt.

Diese Risiken tragen die DB AG als Bauherr und abgeleitet der Bund, der für die Finanzierung des Fahrweges einsteht, und damit der Steuerzahler. Die Risiken größerer Preissteigerungen und höherer Gewalt im Verlauf des Baus der Strecke sind dabei außer acht gelassen.

Die *Investitionskosten für das Betriebssystem* sind derzeit mit 3,7 Mrd. DM angegeben. Das garantierte Nutzungsentgelt ist an den zur Finanzierung des Betriebssystems erforderlichen Kapitaldienst geknüpft. Zur Übernahme der Risiken aus Preiserhöhungen für das Betriebssystem hat sich das Industriekonsortium bisher nicht explizit verpflichtet. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausgeschlossen, daß die Industrie im Falle von höheren Investitionskosten eine Erhöhung des garantierten erlösunabhängigen Nutzungsentgeltes zu Lasten der DB AG als Betreiber einfordern könnte [Bundesrechnungshof, 1997/98].

Die *Verkehrsnachfrageprognosen* (11,4 bis 15,2 Mill. Personenfahrten bzw. 2,6 bzw. 3,5 Mrd. Pkm p.a.) und die *Erlösschätzungen* (709 Mill. DM bis 964 Mill. DM p.a. – Preisstand 1996) wurden für unterschiedliche Szenarien ermittelt [ITP und SKP, 1997]. Zunächst wurden drei Szenarien (F, G und H) ohne Transrapid definiert. Sie unterscheiden sich durch zunehmende Restriktionen und Verteuerungen für die Konkurrenten der Bahn (Individualverkehr, Busverkehr und Luftverkehr). Zu nennen sind hier z.B. eine kräftige Verteuerung des Kraftstoffs, die Einführung einer Autobahngebühr, Pkw-Geschwindigkeitsverringern und Pkw-Zugangsbeschränkungen in den Städten, Parkraumbeschränkungen, Konstanz der Bahntarife bei Anhebung der Bus- und Luftverkehrstarife. Diesen drei Bezugsszenarien (ohne MSB) werden jeweils drei Planfallvarianten (mit MSB) gegenübergestellt, die sich durch unterschiedliche MSB-Betriebs- und Tarifkonzepte unterscheiden.

Gegenüber den Prognosen ist eine Reihe von Einwänden geltend zu machen:

- Die ordnungs- und preispolitischen Annahmen für die MSB-Konkurrenten Bus, Individual- und Luftverkehr sind vor dem Hintergrund der aktuellen Verkehrspolitik (auf nationaler wie auf internationaler Ebene) als vollkommen unrealistisch zu bezeichnen.
- In allen Planfällen wird eine Einstellung des IC-Betriebs zwischen Berlin und Hamburg sowie eine drastische Reduktion des Luftverkehrs zwischen Berlin und Hamburg/Bremen unterstellt. Es bleibt unerklärt, wie auf EU-weit liberalisierten Verkehrsmärkten (Zugang zum Bahnnetz und zum nationalen Luftverkehr für Dritte) dieses erreicht werden kann.
- Die den -Nachfrage- und Erlösprognosen für den Transrapid vorgeschaltete Verkehrsprognose (ohne MSB) für die Bahn ist unrealistisch hoch.
- Der durch den Transrapid induzierte erhebliche Neuverkehr ist bei einem um durchschnittlich 50 vH über dem IC-Niveau liegenden Preisniveau nicht nachvollziehbar.

- Das Einzugsgebiet für den Transrapid ist aufgrund von modellmäßig ermittelten Reisezeitverhältnissen unrealistisch weit gesteckt. Für viele Reisende – vor allem bei den Privatreisenden – sind eher die Reisekosten als die Reisezeit das Kriterium für die Verkehrsmittelwahl oder die Entscheidung, eine Reise überhaupt anzutreten.
- Die abschließenden Aussagen, daß die Bevölkerung überwiegend positiv zum Transrapid eingestellt sei und demzufolge bereit wäre, auch einen höheren Preis für dieses Produkt zu zahlen, bleibt ebenso unbelegt wie die Aussage, daß mit einem eigenständigen MSB-Preissystem weitere signifikante Erlös- und Nachfragesteigerungen zu erzielen seien [ITP und SKP, 1997].

Für die jährlichen *Betriebskosten* (wie Abfertigung, Zugbildung und Förderung, Energie, Instandhaltung von Anlagen und Fahrzeugen, Versicherungen) sind im Finanzierungskonzept pauschal 250 Mill. DM veranschlagt. Diese Summe erscheint zu niedrig angesetzt, denn während der geplanten Nutzungsdauer des Fahrwegs (80 Jahre) müßte das Betriebssystem wohl mindestens einmal ersetzt werden. Das Industriekonsortium haftet lediglich für die Verfügbarkeit des Systems, nicht für Ersatzbeschaffungen. Nach dem jetzigen Informationsstand würden solche Reinvestitionskosten die Betriebskosten beträchtlich erhöhen und die gegebenenfalls anfallenden variablen Nutzungsentgelte entsprechend vermindern.

Insgesamt zeigt sich, daß alle Nachfrage- und Erlösparameter eher überschätzt und ausnahmslos alle Kostenparameter erheblich unterschätzt wurden.

Fazit

Es ist immer problematisch, für technologisch und wirtschaftlich schwer kalkulierbare Vorhaben, bei denen die Erträge – gegenüber den eingesetzten Investitionsbeträgen – erst mit einem erheblichen time-lag anfallen, private Investoren zu finden. Dies kann – wie beim Transrapid – für einen Hochtechnologie-Standort wie Deutschland auch den Einsatz staatlicher Fördermittel rechtfertigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn erwartet werden kann, daß sich "Spillover"-Effekte und diffundierende Wirkungen für andere Wirtschaftsbereiche bzw. für den Arbeitsmarkt und die Gesamtwirtschaft ergeben oder wenn Chancen bestehen, daß sich das Produkt der FuE-Aktivitäten – hier der Transrapid – national und international erfolgreich vermarkten läßt. Mangels entsprechender Studien können Aussagen über positive Externalitäten der Transrapid-Entwicklung nicht getroffen werden. Auch wenn es sich bei den Subsystemen und Komponenten um keine grundlegenden Innovationen handelt, dürfte es solche Effekte gegeben haben; sie dürften jedoch eher gering sein. Spätestens nach Bescheinigung der technischen Einsatzreife (1991) durch das Bundesbahn-Zentralamt sind aus dem Bau der Referenzstrecke jedoch keine nennenswerten positiven Externalitäten mehr zu erwarten [Ewers, 1994].

Die industrie- und beschäftigungspolitischen Effekte dürften während der Bauzeit nicht größer sein als jene, die beim Bau oder Ausbau von konventionellen Verkehrswegen entstehen würden. Es ist sogar zu vermuten, daß sie u.a. auch wegen der EU-Ausschreibungsrichtlinien, die für Projekte diesen Ausmaßes zur Anwendung kommen müssen, eher geringer sein werden [Rothengatter, 1994].

Es bleibt das Exportargument. Die internationale Vermarktung ist an diverse Voraussetzungen geknüpft: Funktionsfähigkeit und Betriebssicherheit auf der Referenzstrecke, hohes Verkehrsaufkommen auf der „Verkaufsstrecke“, kein Güterverkehr auf der „Verkaufsstrecke“, kein eigenes „Hochgeschwindigkeits-Rad/Schiene-Netz“ mit einer entsprechend einflußreichen Eisenbahnindustrie, keine eigene Magnetbahnentwicklung, sichere und zuverlässige Energieversorgung, Finanzierbarkeit. Da der Transrapid im Hochgeschwindigkeitsbereich (450/500 km/h) extrem laut ist, kommen auch nur dünn besiedelte Regionen für einen Einsatz in Frage. Die wahrscheinlich fehlende Eigenwirtschaftlichkeit auf der deutschen Referenzstrecke könnte potentielle Investoren zusätzlich abschrecken. Auch ist zu beachten, daß nie das ganze System, sondern immer nur die Technologie exportiert würde. Der Druck, beim Strecken- und Fahrzeugbau die eigene Wirtschaft zu beschäftigen, wird bei jedem Käuferland groß sein. Dieser sog. „local-content-Anteil“ dürfte beim Transrapid auf ca. 80-90 vH zu veranschlagen sein.

Technologische Innovationen werden nicht quasi-automatisch Gewinne ab. Die sorgfältige Analyse der potentiellen Absatz- und Nachfragemärkte sollte immer am Anfang einer umfassenden FuE-Förderung in neue Technologien stehen. Die Reihenfolge „öffentliche Förderung – dann Versuch der weltweiten Vermarktung“ endet bei Überprüfung des Marktergebnisses sehr häufig in Erhaltungssubventionen oder regulierender Handelspolitik. Auch hierfür gibt es Beispiele.

Die Finanzierungsvereinbarung birgt für den Bund hohe Risiken, auf längere Zeit zu erheblichen Zahlungen verpflichtet zu sein. Dies konterkariert die Absicht, Subventionen an die Privatwirtschaft abzubauen. Als Modell für eine „Public-Private-Partnership“ ist diese Finanzierungsvereinbarung ungeeignet, da diese Risiken - auch bei einem vorzeitigen Abbruch der Bauarbeiten - für den Bund und die Industrie sehr ungleich verteilt sind.

Im Bereich Verkehr lassen sich eine Reihe von Steuervergünstigungen identifizieren, die in den Streichkatalog aufgenommen werden sollten. Dazu gehört beispielsweise die Kfz-Steuerbefreiung für Omnibusse im Linienverkehr (135 Mill. DM), aber auch der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr (860 Mill. DM) sollte abgeschafft werden. Unter dem Gesichtspunkt der Budgetklarheit wäre es besser, diese Steuervergünstigungen zu streichen und dort, wo es den Verkehrsbetrieben nicht gelingt, die Kostenbela-

stung in den Preisen weiterzuwälzen, eine Defiziterhöhung in Kauf zu nehmen, die gegebenenfalls durch direkte Finanzhilfen abzudecken ist. In jedem Fall würde sich der Druck auf die Verkehrsbetriebe erhöhen, die Produktivitätspotentiale auszuschöpfen oder durch geeignete Rationalisierungsmaßnahmen zu erweitern. Bei den Steuerbefreiungen für Schiffe und Luftfahrzeuge hat es mit dem Jahressteuergesetz 1997 bereits Änderungen gegeben. So ist die Bewertungsfreiheit bei Schiffen und Luftfahrzeugen auf Investitionen, die vor dem 25. April 1996 in Angriff genommen worden waren, begrenzt worden. Hierdurch konnten die Steuerausfälle von 70 Mill. DM (1995) auf 40 Mill. DM (1998) zurückgeführt werden. Konsequenterweise sollte nun auch die Ermäßigung der Einkommen- und Körperschaftsteuer bei Einkünften aus dem Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Verkehr – sie schlägt mit Mindereinnahmen von 50 Mill. DM zu Buche – entfallen. Diese Steuervergünstigungen für Schiffe und Flugzeuge wurden in erster Linie von den Besserverdienenden als „Steuerschlupflöcher“ genutzt und verfehlten ihr Ziel einer strukturellen Anpassung an veränderte Wettbewerbsverhältnisse. Schließlich sind auch die Mineralölsteuerbefreiung für die Luftfahrt und die Binnenschifffahrt zu erwähnen (850 Mill. DM). Steuervergünstigungen dieser Art beeinträchtigen den Anpassungsprozeß an die sich fortlaufend ändernde Energiesituation. Sie können aufgrund bestehender internationaler Abkommen (Luftverkehr) nur zum Teil im nationalen Alleingang gestrichen werden.

5. Subventionen für den Wohnungsbau und sonstige Subventionen

Im Bereich des *Wohnungsbaus* hat es 1996 eine grundlegende Änderung der Förderung beim Wohneigentum gegeben. Die bis dahin praktizierte steuerliche Förderung, die insbesondere Haushalte mit hohen Grenzsteuersätzen bei der Einkommensteuer begünstigte, ist auf eine progressionsunabhängige Förderung (Eigenheim-Zulagengesetz) umgestellt worden. Sie besteht aus einer Grundförderung (5.000 DM für 8 Jahre bei Neubauten und 2.500 DM für den Erwerb von Altbauten), einer Kinderzulage (1.500 DM je Kind mit der Grundförderung) sowie einer ökologischen Zusatzförderung (2 vH der Herstellungskosten, höchstens 500 DM). Diese Förderung der Bildung von Wohneigentum sollte grundsätzlich beibehalten werden. Steuerlich unsystematisch ist die Beibehaltung des sogenannten Vorkostenabzugs, der nach wie vor im Einkommensteuergesetz (§ 10i EStG) progressionsunabhängig geregelt ist. Die Zulage ist einkommensmäßig begrenzt

(§ 5 EigZulG). Die Förderung war gedacht, um vor allem den sog. Schwellenhaushalten, also Haushalten im unteren und mittleren Einkommensbereich, die Bildung von selbstgenutztem Wohneigentum zu ermöglichen. Der relative Vorteil ist nun gerade für diesen Kreis von Haushalten besonders groß. Die Einbeziehung auch besser verdienender Haushalte in die Förderung (zur Zeit Gesamtbetrag der Einkünfte in Höhe von 120.000 DM bei Ledigen, 240.000 bei Ehepaaren) erscheint aber unter sozialem Aspekt als noch zu weitgehend und könnte enger begrenzt werden. Als revisionsbedürftig erscheint jedenfalls die Festlegung, daß Eheleute ihren jeweiligen Anspruch auf Förderung nicht auf ein Objekt konzentrieren dürfen. Gegen dieses sogenannte Kumulierungsverbot wurden sogar verfassungsmäßige Bedenken vorgetragen (Handzik 1996; Bach/Bartholmai 1995).

Einsparungen könnten auch im Sozialen Wohnungsbau erzielt werden. Dabei sollte grundsätzlich ein Nebeneinander von Objektförderung und Subjektförderung beibehalten werden. Zwar ist das Wohngeld zielgenauer und mit weniger administrativem Aufwand verknüpft. Dafür läßt sich durch eine Förderung des Mietwohnungsbaus – in der Kombination also direkter und steuerlicher Förderelemente – jedoch eher das Ziel erreichen, im Neubaubereich marktgängige Mieten zu gewährleisten. Falls die Pläne zur Steuerreform aufgegriffen werden, die auf eine weitgehende Bereinigung um Lenkungswirkungen – d.h. für den Wohnungsbau Abbau von Steuervergünstigungen – hinauslaufen, müßte allerdings ein neues Konzept für die allgemeine und eine spezifische soziale Förderung des Mietwohnungsbaus entwickelt werden. Bei der zur Zeit praktizierten Objektförderung sollte der Schwerpunkt der Förderung aber zu Lasten des traditionellen sozialen Wohnungsbaus (1. Förderweg), bei dem die Bindung an das Kostenmietrecht ein besonderes Problem darstellt, stärker auf den 2. Förderweg gelegt werden, der keine Kostenmiete vorsieht, sondern eine vereinbarte Anfangsmiete und schrittweisen Mietanstieg.

Bei den *sonstigen Subventionen* wird vorgeschlagen, die Befreiung der ärztlichen Leistungen von der Umsatzsteuer (8,5 Mrd. DM), den ermäßigten Steuersatz für Zahntechniker (875 Mill. DM) und die Umsatzsteuerermäßigung für kulturell und unterhaltende Leistungen (2,25 Mrd. DM) aufzuheben. Insgesamt bedeutete dies Mehreinnahmen von über 11 ½ Mrd. DM. Die Streichung läßt sich vor allem steuersystematisch begründen. Zur Rechtfertigung dieser Vergünstigung werden im Subventionsbericht in erster Linie sozial- und gesundheitspolitische Gründe genannt. Sie können allerdings nicht überzeugen, denn sozialpolitisch heißt nor-

malerweise, daß bestimmte Gruppen in der Gesellschaft, im allgemeinen solche mit geringem Einkommen, begünstigt werden sollen. Da die Steuerbegünstigung aber so breit angelegt ist, trifft sie alle Gruppen der Bevölkerung, und es ist zu vermuten, daß die reicheren Schichten sogar etwas stärker davon profitieren. Für die Abschaffung der Steuerermäßigung bei den Zahntechnikern spricht zudem, daß beispielsweise Optiker den vollen Mehrsteuersatz in Rechnung stellen müssen. Hier spricht also schon das Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung für eine Abschaffung.

6. Selbst kurzfristig hohes Einsparpotential

Die hier vorgelegte Streichliste läßt sich sicher an der einen oder anderen Stelle noch ergänzen. Auch mag es hier und dort eine andere Einschätzung über das Für und Wider der Streichung geben. Letztlich ist die Entscheidung für oder gegen eine Subvention auch immer ein politisches Werturteil. Wissenschaftlich läßt sich ein eindeutiges Raster für die Abbaukriterien, mit dem sich quasi-automatisch ein Streichkatalog erstellen ließe, nicht ableiten. Die hier vorgelegte Liste kann deshalb nur als Anstoß zu einem erneuten Einstieg in die Diskussion um den Subventionsabbau angesehen werden. Folgte man den hier gemachten Vorschlägen, dann ließe sich das Subventionsvolumen um 23,6 Mrd. DM zurückschneiden. Gemessen an den gesamten Subventionen bedeutet dies – je nach Abgrenzung – eine prozentuale Abnahme um 10 bis 15 vH. Dieses Volumen würde fast ausreichen, den ersten Einstieg in eine „Große Steuerreform“ – mit einem Entlastungsvolumen von 30 Mrd. DM – zu finanzieren. Der Streit über die Finanzierungsmöglichkeiten einer solchen Reform zeigt, welcher Kraftakt bei den wirtschaftspolitischen Instanzen notwendig ist, um diesen Schritt beim Subventionsabbau zu gehen.

Ein Subventionsabbau um 10 bis 15 vH mag zunächst als gering erscheinen, bedeutet dies doch, daß der größte Teil der Subventionen erhalten bliebe. Dies ist nicht in dem Sinne zu verstehen, daß in diesem Umfange die Subventionen in jedem Einzelfall als sinnvoll oder gerechtfertigt erschienen. Bei Aufstellung der Streichliste haben wir freilich beachtet, daß auf kurze Sicht nicht jede Transferzahlung an Unternehmen und private Haushalte disponibel ist. Ein nicht unbeachtlicher Teil von Subventionen basiert auf Verpflichtungen, die der Staat im

Wege von Förderprogrammen eingegangen ist, die bereits ausgelaufen sind. Infolgedessen können in diesem Zusammenhang zwar keine neuen Ansprüche entstehen, die Zahlungsverpflichtungen wirken jedoch noch längere Zeit nach, üblicherweise mit abnehmender Tendenz. Dies gilt beispielsweise für die Landabgaberente, die bis Ende 1983 in Anspruch genommen werden konnte, für die aber im Jahr 1998 noch 220 Mio. DM in den Bundeshaushalt eingestellt werden mußten. Andere Maßnahmen sind ohnehin in ihrer Laufzeit eng befristet, so daß sich im Falle der Streichung die Frage nach der Berechenbarkeit der Politik und dem Vertrauensschutz stellen würde. Allerdings kommt es bei Maßnahmen, die als befristet ausgewiesen werden, auch immer wieder zu einer Neuauflage oder Verlängerung der Förderung. Ein nachhaltiger Subventionsabbau kann nur gelingen, wenn die Rechtfertigung einer solchen Perpetuierung befristeter Maßnahmen sehr kritisch überprüft wird. Darüber hinaus kommt es darauf an, dem Entstehen neuer Subventionsschwerpunkte entgegenzuwirken, wie das Beispiel des Transrapid belegt.

Insofern ist die Aufgabe der Wirtschaftspolitik mit dem einmaligen Auslichten des Gestrüpps nicht erfüllt, sondern es bedarf immer neuer Anstrengungen, um ein Nachwachsen ungerechtfertigter, wettbewerbsbehindernder Subventionen zu verhindern.

Literatur

- Bach, Stefan, B. Bartholmai (1995), *Neuregelung der Wohneigentumsförderung*. In: Wochenbericht des DIW 39.
- Bach, Stefan, B. Bartholmai (1997), *Geplante Einkommensteuerreform: Erhebliche Folgen für den Wohnungsbau*. In: Wochenbericht des DIW 10.
- Boss, Alfred, A. Rosenschon (1998), Subventionen in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 320.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1997), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1995 bis 1998 (Sechzehnter Subventionsbericht).
- Bundesministerium für Verkehr (1992), Bundesverkehrswegeplan 1992.
- Bundesministerium für Verkehr (1997), Fragen zum Transrapid.
- Bundesministerium für Verkehr (1998), Der Transrapid kommt auf die Spur – Hamburg-Berlin in einer Stunde.
- Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Ausschuß für Verkehr (744-2450) (1994), Stenographisches Protokoll der öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zur Transrapid-Referenzstrecke Hannover-Hamburg. Drucksache 11/3692 vom 4.3.1994.
- Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung (1994), Bericht über das Finanzierungskonzept der Magnetschwebbahnverbindung Berlin-Hamburg (Transrapid). Drucksache 12/6964 vom 4.3.1994.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode (1998), Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Drucksache 13/10538 vom 29.4.1998.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1988), Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1987.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Institut für Weltwirtschaft (1998), Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Achtzehnter Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 322/323.

- Die Grünen im Bundestag (Hrsg.) (1990), *Argumente gegen die Stelzenbahn Transrapid*.
- Diekmann, J. et al. (1995), *Fossile Energieträger und erneuerbare Energiequellen*. In: Monographien des Forschungszentrums Jülich: 125-143.
- Dreher, B. et al. (1978), Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Entwicklung und Einfluß auf den Handlungsspielraum des Staates – Eine Vorstudie. Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes (als Manuskript vervielfältigt).
- Ewers, H.-J. (1994), *Der Fall Transrapid – Zeitgespräch zu „Der umstrittene Transrapid“*. In: Wirtschaftsdienst VIII.
- Fels, Gerhard et al. (1981), Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel. Kieler Studien 166.
- Fritsch, Michael et al. (1996), Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 2., überarbeitete und ergänzte Auflage.
- Fritzsche, B. et al. (1988), Subventionen – Probleme der Abgrenzung und Erfassung. Ifo-Studien zur Strukturforschung 11.
- Gerstenberger, W. et al. (1984), Staatliche Interventionen. Ifo-Studien zur Strukturforschung Nr. 4.
- Handzik, P. (1996), *Das Eigenheimzulagen-Gesetz unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel*. In: DSGZ 7.
- Härtel, H.-H. et al. (1988), Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1987.
- Hopf, Rainer et al. (1997), *Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie*. In: Beiträge zur Strukturforschung des DIW 168.
- Institut für Weltwirtschaft (1977), Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf sektorale Investitionsentscheidungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich. Forschungsauftrag des BMWi.
- Intraplan Consult (ITP) und Simon, Kucherer & Partner (SKP) (1997), Aktualisierung der Fernverkehrsprognosen als Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsrechnung der MSB Berlin-Hamburg. Gemeinsamer Ergebnisbericht.
- Klodt, Henning (1990), *Industrial Policy and Repressed Structural Change in West Germany*. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 207 (1): 25-35.

- Klodt, Henning et al. (1884), Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa. Kieler Studien 265.
- Magnetschnellbahn Planungsgesellschaft (MPG) (1997), Wir planen den Transrapid Berlin-Hamburg.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1987), Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1987.
- Rosenschon, Astrid (1991), *Subventionen in den alten Bundesländern*. In: Die Weltwirtschaft (1): 76-90.
- Rothengatter, W. (1994), Beantwortung von Fragen des Ausschusses für Verkehr für die öffentliche Anhörung „Magnetschwebbahn Berlin-Hamburg“ am Mittwoch, den 18. Mai 1994 (unveröffentlichtes Manuskript).
- Schrader, Jörg-Volker (1998), Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Kieler Diskussionsbeiträge 325.
- Spiecker, Friederike (1998), *Industrieller Mittelstand nicht weniger leistungsfähig als die Großindustrie*. In: Wochenbericht des DIW 13.
- Teichmann, Dieter, F. Stille (1997), *Subventionspolitik: Umschichtungen nur ansatzweise gelungen*. In: Wochenbericht des DIW 50.